

Die Kaukasus-Krise: internationale Perzeptionen und Konsequenzen für deutsche und europäische Politik

Schröder, Hans-Henning (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schröder, H.-H. (Hrsg.). (2008). *Die Kaukasus-Krise: internationale Perzeptionen und Konsequenzen für deutsche und europäische Politik* (SWP-Studie, S 25). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-248948>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Hans-Henning Schröder (Hg.)

Die Kaukasus-Krise

Internationale Perzeptionen und
Konsequenzen für deutsche und europäische Politik

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Ein kurzer, siegreicher Krieg ...**
Russische Sichtweisen der Kaukasus-Krise
Hans-Henning Schröder
- 12 **Die regionale Dimension:**
Georgien und der Südkaukasus nach dem Krieg
Uwe Halbach
- 16 **Der Kaukasus-Konflikt und die Zukunft der GUS**
Andrea Schmitz
- 20 **Ukraine und Russland:**
Die Krim als neuer Konfliktherd im Schwarzmeerraum
Rainer Lindner
- 24 **Die alte Angst der neuen Europäer**
Kai-Olaf Lang
- 29 **»We are all Georgians« – Perzeptionen des**
russisch-georgischen Krieges in den USA
Markus Kaim
- 33 **Erste Priorität: Das Bündnis zusammenhalten**
Frank Kupferschmidt
- 37 **Die Südkaukasuspolitik der EU unter**
französischer Ratspräsidentschaft:
Zwischen Konsultation, Kooperation und Konfrontation
Annegret Bendiek / Daniela Schwarzer
- Anhang**
- 45 Chronologie des russisch-georgischen Konflikts (3.4. bis 3.9.2008)
- 53 Abkürzungen
- 54 Die Autoren
- 55 Weitere SWP-Studien und SWP-Aktuells zu Russland,
Georgien und dem Kaukasus

Karte

Die Kaukasus-Region



**Die Kaukasus-Krise.
Internationale Perzeptionen und
Konsequenzen für deutsche und europäische Politik**

In der zweiten Augustwoche 2008 entwickelte sich ein lokaler Konflikt in Südossetien unversehens zu einem Brandherd internationalen Maßstabs. Die Entscheidung der russischen Führung, den georgischen Angriff auf Südossetien mit einem massiven Truppeneinsatz zu beantworten und Georgiens missliebige Führung »zu bestrafen«, löste eine internationale Krise aus.

In den hier versammelten Kurzanalysen untersuchen die Autoren, wie die Kaukasus-Krise in den wichtigsten betroffenen Staaten und den internationalen Organisationen wahrgenommen wird, und zeigen auf, welche Handlungsoptionen sich daraus ergeben. Dabei stehen drei Themen im Vordergrund: Neben dem unmittelbaren Konfliktmanagement geht es um eine stabile europäische Friedensordnung auch über die Grenzen der EU hinaus, es geht um eine stärkere politische Integration der EU selbst und um die Bestimmung der Rolle der Nato in einem erweiterten Europa.

- ▶ Die Eskalation des lokalen Konflikts in Südossetien zu einer europäischen Krise hat gezeigt, dass die vorhandenen Strukturen – Nato, EU, OSZE und GUS – eine Konfrontation zwischen konkurrierenden Ländern offenbar nicht verhindern können. Die russischen Führungseliten, die ihr Land in der alten Rolle einer Großmacht sehen wollen, ignorieren den normativen Rahmen, den die OSZE setzen will, und missachten die GUS. Beide Organisationen sind offenkundig zu schwach, um den europäisch-zentralasiatischen Raum zu strukturieren. Nato und EU wiederum werden von der russischen Führung als Bedrohung wahrgenommen. Insofern sind sie in der gegenwärtigen Form nicht geeignet, ein erweitertes Europa zu integrieren. Aus der Krise erwächst daher mittelfristig die Aufgabe, die europäische Ordnung neu zu konzipieren – und zwar unter Einbeziehung Russlands.
- ▶ Zunächst allerdings steht Krisenmanagement auf der Tagesordnung. Von Russland, dem größten europäischen Staat, muss erwartet werden, dass er die Regeln von UN und OSZE ernst nimmt. Dies muss der russischen Führung in angemessener Form deutlich gemacht werden. Im nächsten Schritt gilt es ein Format zu finden, in dem Russland und Georgien an einem internationalen Konfliktmanagement beteiligt werden können. Russland ist eine konstruktive Mitarbeit bei der mittelfristigen Regulierung des Konflikts im Südkaukasus abzuverlangen. Es wird die EU sein, der hier eine Vermittlerrolle zufällt. Die französische Ratspräsidentschaft wäre in Abstimmung mit den im Jahr 2009 nachfolgenden tschechischen und schwedischen Ratspräsidentschaften gut beraten, gegenüber Russland einen kooperativen Kurs zu steuern, diese

Kooperation aber auch von russischer Seite einzufordern. Bei der Regulierung des Konflikts im Südkaukasus sollte die EU ihre Rolle als Mediator zwischen den Konfliktparteien aktiv wahrnehmen. Ein stärkeres Engagement der OSZE im Rahmen einer völkerrechtlichen Mandatierung durch die UN wäre ratsam.

- ▶ Allerdings ist die EU als Akteur auch durch innere Konflikte behindert. In ihrer Russlandpolitik stößt sie rasch an Grenzen, da nicht zu erwarten ist, dass die neuen Mitgliedsländer ihre Skepsis gegenüber Russland ohne weiteres aufgeben werden. Langfristig wäre aber eine Politik der europäisch-russischen Konfrontation für die Sicherheit Gesamteuropas kontraproduktiv. EU-Ostpolitik muss also zunächst nach innen gerichtet sein. Eine der Moderationsaufgaben der französischen Ratspräsidentschaft besteht darin, den auf Russland bezogenen Befürchtungen der Mittel- und Osteuropäer innerhalb der EU Gehör und Akzeptanz zu verschaffen, gleichzeitig aber zu verhindern, dass eine Konfrontationspolitik einzelner Staaten die Handlungsoptionen der EU insgesamt einschränkt.
- ▶ Indes sollte die Europäische Union durch eine Präzisierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) nach Osteuropa hineinwirken. Im Hinblick auf das Gesamtziel der Gestaltung eines Raumes der Stabilität, der Sicherheit und des Wohlstands sollten aber länderspezifische Unterschiede gemacht werden. Staaten, die innenpolitische Reformen erfolgreich vorantreiben, sollten prioritär behandelt und mittelfristig über politikfeldbezogene Teil-Mitgliedschaften in der EU in ihrer Politik bestärkt werden.
- ▶ Dies bedarf einer sicherheitspolitischen Ergänzung. Die Idee von Verhandlungen über eine neue europäische Sicherheitsarchitektur, die Medwedew in seiner Berliner Rede am 5. Juni vorgeschlagen hat, sollte die EU offensiv aufnehmen und weiterentwickeln. Kern eines solchen Verhandlungsprozesses muss die Schaffung zusätzlicher Sicherheitsgarantien für Polen, Tschechien, Ungarn, Lettland, Estland und Litauen sein.
- ▶ Allerdings wird eine solche Politik auf Widerstände stoßen – in Russland, aber auch innerhalb des transatlantischen Bündnisses. Ob es mittelfristig gelingt, einen neuen Anlauf zur Partnerschaft unter realistischeren Voraussetzungen als bisher zu nehmen, hängt auch vom russischen Kooperationswillen ab. Die Nato muss in dieser Situation Einigkeit zeigen. Konflikträchtig ist insbesondere die Frage der Nato-Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine. Die Bush-Administration verfolgt das Ziel, diese beiden Staaten in den westlichen Sicherheitsorganisationen zu verankern und den russischen Einfluss im postsowjetischen Raum auf diesem Wege einzuhegen. Ob eine solche Strategie der Einhegung Russlands aber eher Erfolg verspricht als eine Integration in ein größeres Europa, hängt maßgeblich von der russischen Führung ab. Ihre Bereitschaft zu internationaler Zusammenarbeit ist die Voraussetzung für den Aufbau einer funktionierenden europäischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur.

Ein kurzer, siegreicher Krieg ... Russische Sichtweisen der Kaukasus-Krise

Hans-Henning Schröder

Russland im Schulterschluss

Der Fünf-Tage-Krieg im Kaukasus hat Regierung und Gesellschaft in Russland zusammengeschweißt. In der festen Überzeugung, moralisch und politisch im Recht zu sein, schloss sich die russische Öffentlichkeit um ihren neuen Präsidenten zusammen und zeigte sich gegen Anwürfe und Kritik aus dem Ausland immun. Eine der überraschenden Folgen der Ereignisse in Südossetien ist denn auch die Konsolidierung der Position Medwedews. Umfragen ergaben, dass Mitte August – nach dem Krieg – die Zahl derer signifikant gewachsen war, die annehmen, die Regierungsgewalt werde zwischen Putin und Medwedew geteilt oder befinde sich ganz in Medwedews Händen. Nur noch ein Viertel (vorher über ein Drittel) der Befragten war der Ansicht, der frühere Präsident Putin verfüge über die eigentliche Macht.

Tabelle 1

In wessen Händen befindet sich heute die reale Macht im Lande?
(in Prozent der Respondenten)

	Dezember 2007	Februar 2008	März 2008	April 2008	Mai 2008	Juli 2008	August 2008
In den Händen Medwedews	16	20	20	22	17	9	14
In den Händen Putins	29	23	21	27	32	36	26
Gleich verteilt	39	41	47	36	40	47	49
Keine Antwort	16	16	12	15	11	8	10

Quelle: Umfragen des Lewada-Zentrums vom 15. bis 18.8.2008, <www.levada.ru/press/2008082102.html> (eingesehen am 22.8.2008).

Dies widerspricht der Perzeption in den westlichen Medien, die Ministerpräsident Putin als den eigentlichen »Kriegsherrn« und Medwedew als seine Marionette sehen. Die russische Öffentlichkeit nimmt den Präsidenten, der seine Truppen für eine gerechte Sache erfolgreich einsetzt, als »echten Kerl« wahr. Das Vertrauen in ihn steigt und erreicht beinahe die Werte Putins. Ob der Beschluss für den Truppeneinsatz von ihm ausging oder ob er nur die Entscheidung des Machtkartells ausgeführt hat, das ihn stützt, muss dahingestellt bleiben – und ist für die russischen Bürger zweitrangig. Der Krieg hat Medwedews Position jedenfalls gefestigt. Allerdings in der Rolle des »starken Mannes« und nicht in der des besonnenen, liberalen, an internationalen Rechtsnormen orientierten Politikers. Man kann sich vorstellen, dass die Moskauer Spin-Doktoren innenpolitische

Vorteile darin sehen, Medwedew weiter die Rolle des ›starken Mannes‹ spielen zu lassen.

Rechtfertigungen und Motive

Mit überwiegender Mehrheit billigte die Bevölkerung den militärischen Einsatz, und wenn Kritik laut wurde, dann solche, die härtere Maßnahmen und mehr Offensivgeist fordert. 78 Prozent der Russen befürworteten den Einsatz regulärer Truppen in Südossetien. Die Welle vaterländischer Begeisterung, die über Russland hinwegrollte und die im August keinen Raum für kritische Auseinandersetzung mit der Regierungspolitik ließ, speiste sich aus dem konzertierten Einsatz von Medien, in denen die georgische Führung als Feindbild aufgebaut wurde. Die politische Begründung für den russischen Einmarsch in Georgien griff diese Vorwürfe auf. In seinen öffentlichen Äußerungen führte Medwedew unter anderem folgende Rechtfertigungsgründe an:

- ▶ Die georgische Führung ist verantwortlich für die rechtswidrigen Gewaltakte, die in den letzten fünfzehn Jahren an südossetischen Bürgern begangen worden sind.
- ▶ Die Angriffe auf russische Bürger, die ›Bürger anderer Länder‹ und die russischen Einheiten, die als »Friedenstruppen« in Südossetien stationiert waren, müssen vergolten werden.
- ▶ Die georgische Führung habe eine Operation »Reiner Tisch« (wörtlich: »Reines Feld«) eingeleitet, um das südossetische Problem mit einem Schlag zu lösen. Dies sei eine Aggression gewesen, für die es in der Geschichte kein Beispiel gebe. Dies könne Russland nicht zulassen. Das georgische Vorgehen bezeichnete der russische Präsident wörtlich als *Genozid* und unterstrich, es sei die Pflicht Russlands gewesen, diesen zu unterbinden.
- ▶ Russland sei der einzige Staat gewesen, der als Verteidiger der ›friedlichen Bevölkerung‹ und der russischen Bürger aufgetreten sei. Russland nehme dabei das Recht der Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der UN-Charta für sich in Anspruch.

Die Zuweisung der Schuld an Georgien machte sich ein großer Teil der russischen Öffentlichkeit zu eigen. Eine Erhebung der Stiftung Öffentliche Meinung ergab, dass 76 Prozent der Befragten Georgien für den Schuldigen hielten und 72 Prozent das Vorgehen der georgischen Seite als *Genozid* qualifizierten.

Neben der offiziellen Begründung werden in den Medien und in der Expertendiskussion auch noch andere Motive für das russische Handeln genannt, unter anderem:

- ▶ Russland will als Großmacht wahrgenommen werden, die in der eigenen Interessensphäre auch als Ordnungsmacht auftritt.
- ▶ Das Vordringen der USA in die russische Interessensphäre (Unterstützung der »Rosenrevolution« und Einsatz von US-Militärberatern in Georgien) wird als geopolitische Bedrohung wahrgenommen, die jetzt mit dem Einsatz von Militär im Südossetienkonflikt abgewehrt wurde.

- ▶ Georgien präsentiert sich als Land für den Transit von Öl- und Gaslieferungen über Pipelines, die das Territorium Russlands umgehen. Der russische Truppeneinsatz entmutigt künftige Investoren.
- ▶ Die Situation in Georgien bietet Russland auch eine günstige Gelegenheit, den USA und der Nato ihr Vorgehen im Falle des Kosovo heimzuzahlen. Dort hatte »der Westen« Russland übergangen und von der politischen Entscheidung ausgeschlossen. Die Situation in Abchasien und Südossetien gibt nun die Möglichkeit zum Revanche foul.

Praktisch alle russischen Politiker und Publizisten sind überzeugt, dass Russland mit dem Truppeneinsatz seine Ziele erreicht habe: Der Genozid sei verhindert, der Schutz von Südosseten und russischen Bürgern garantiert, zugleich habe man sich der Welt als Großmacht präsentiert. »Russland ist zurückgekehrt« überschrieb die *Iswestija* triumphierend den Bericht über eine Podiumsdiskussion zum Südossetienkrieg: Indem man schwachen Völkern geholfen habe, sei man wieder eine ernstzunehmende Kraft in der Weltpolitik geworden.

Die Kosten des Konflikts:

Außenpolitisch, militärisch, wirtschaftlich

Die Genugtuung darüber, wieder als Großmacht aufzutreten, verstellt im August in Russland den Blick auf die negativen Konsequenzen dieses Auftretens. Dennoch waren erste kritische Stimmen zu vernehmen.

- ▶ So wurde in den Zeitungen zwar anerkannt, dass die Intervention in Südossetien und Georgien schnell und energisch durchgeführt worden sei, doch wird moniert, dass die russischen Truppen dabei Krieg im überkommenen Stil »unserer heldenhaften Väter und Großväter« geführt hätten: Von Satellitenaufklärung, lasergesteuerter Präzisionsmunition, GPS (das russische Äquivalent heißt GLONASS), wie sie die USA im Irak einsetzten, sei nichts zu sehen gewesen. Statt durch überlegene Technologie habe man den Sieg durch »Heldentum, Blut und Waffen der sechziger Jahre« errungen. Die Feindaufklärung sei zudem fehlerhaft gewesen. Die Luftstreitkräfte – außerstande, die georgischen Radaranlagen zu blenden – verloren mindestens vier Kampfflugzeuge. Der Krieg in Georgien, so das Resümee, habe nicht nur die Probleme der Bewaffnung, sondern auch die der Einsatzverfahren deutlich erkennen lassen.
- ▶ Wirtschaftsfachleute wiederum wiesen auf die beachtlichen finanziellen Belastungen hin, die sich aus dem Konflikt und dem außenpolitischen Verhalten Russlands ergeben haben. Dabei wurden die Kosten des eigentlichen Militäreinsatzes als niedrig veranschlagt. Auch die Wiederaufbauhilfen und die Unterstützung für südossetische Flüchtlinge fielen nicht wirklich ins Gewicht. Sorgen bereitete jedoch der Einbruch auf dem Aktien- und dem Währungsmarkt. Russische Werte erlitten als Folge des Südossetienkonflikts erhebliche Einbußen und es kam zu einem fühlbaren Abfluss von Kapital. Nach Angaben des Finanzministers wurden allein am 8. August sechs Milliarden US-Dollar aus

dem Land abgezogen. Der Dollarpreis stieg während der Kriegstage um 69 Kopeken auf 24,57 Rubel. Die russische Zentralbank musste intervenieren, um den Rubelkurs zu stützen. Wirtschaftskreise warnten angesichts dieser Entwicklungen auch davor, dass sich Investoren zurückziehen könnten, wenn man im internationalen Raum nicht wieder auf Zusammenarbeit setzen würde.

- Die ungünstigen Auswirkungen des Konfliktes auf die russische Außenpolitik wurden zwar wahrgenommen, im August aber zunächst eher trotzig kommentiert. Im Gespräch mit dem russischen Nato-Botschafter Dmitrij Rogosin erklärte Medwedew, letztlich seien die Nato-Mitglieder auf die Zusammenarbeit mit Russland angewiesen, Russland dagegen könne das Ende der Kooperation gelassen ertragen. Diese Äußerung stellt eine Abkehr von der Politik dar, die Medwedew in den ersten Monaten nach seinem Amtsantritt propagiert hatte. In dieser Phase hatte er auf Zusammenarbeit gesetzt, die Stärkung der internationalen Organisationen gefordert, Wahrung des Völkerrechts als prioritäres Ziel proklamiert und eine Initiative zur Neugestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur lanciert. Diese Politik ist nunmehr chancenlos. Russland hat sich mit dem Vorgehen gegen Georgien und mit der einseitigen Anerkennung der Souveränität Abchasiens und Südossetiens international isoliert. Das wurde Ende August auf dem Gipfeltreffen der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) deutlich, dessen Teilnehmer zwar ihre Sorge wegen des Konflikts in Südossetien zum Ausdruck brachten, trotz russischen Bemühens die Unabhängigkeits-erklärungen von Südossetien und Abchasien aber ignorierten. Anfang September hatte neben Russland weltweit nur Nicaragua die beiden Staaten anerkannt.

Kaum Lösungsperspektiven

Es ist nicht absehbar, wie lange die russische Führung ihre Politik durchhalten kann, die auf Stärke setzt und internationale Isolation in Kauf nimmt. Im August jedenfalls hat sie das Vorgehen gegen Georgien als Erfolg verbucht:

- Der kurze, siegreiche Krieg hat die innerrussische Situation stabilisiert: Die Gesellschaft steht geschlossen hinter der Regierung.
- Georgien ist destabilisiert, die Position der USA geschwächt.
- Es ist deutlich geworden, dass Russland über die Fähigkeiten verfügt, innerhalb des GUS-Raums seine Ziele auch gewaltsam durchzusetzen, und dass weder Nato noch EU Instrumente besitzen, dem entgegenzutreten.

Mit der Anerkennung der Souveränität Südossetiens und Abchasiens signalisiert Russland, dass es nicht gewillt ist, den Prozess der Konfliktregelung zu internationalisieren, sondern bis auf weiteres auf einseitigen Lösungen besteht. Zwar sprach Präsident Medwedew am 14. August in seinen Treffen mit den Präsidenten Abchasiens und Südossetiens, Bagapsh und Kokoity, von der Notwendigkeit, einen Vertrag über Gewalt-

verzicht durchzusetzen, der von Russland, EU und OSZE garantiert werde. Doch nach dem einseitigen Vorgehen Russlands bei der Anerkennung der beiden Republiken und angesichts der anhaltenden Präsenz russischer Truppen im georgischen Kernland scheint dieser Weg auf lange Zeit verschlossen. Die Aussage Putins, für Russland bestünde keine zwingende Notwendigkeit, der Welthandelsorganisation (WTO) beizutreten, und Medwedews Bemerkungen zur Nato signalisieren, dass die russische Führung bereit ist, sich in der Isolation einzurichten.

Immerhin hat die russische Seite bisher auf Schritte verzichtet, die substantielle Interessen der EU-Staaten verletzen. Nach wie vor ist es beispielsweise der Bundeswehr gestattet, bei der Versorgung ihres Kontingents in Afghanistan russisches Territorium zu überfliegen und den Stützpunkt in Kirgisien zu nutzen, nach wie vor wird ein großer Teil des Nachschubs der in Afghanistan stationierten Nato-Truppen auf dem Weg über Russland in die Einsatzregion transportiert. Russland hält sich also gegenwärtig noch die Option einer Wiederaufnahme des Dialogs offen. Allerdings sind Teile der russischen Elite heute mehr denn je von der Idee besessen, Russland sei eine Großmacht auf Augenhöhe mit EU und USA.

Ende August begann sich indes ein Wandel abzuzeichnen: In der russischen Führung schien sich die Erkenntnis durchzusetzen, dass man mit den Militäraktionen im georgischen Kernland und der Anerkennung Abchasiens und Südossetiens im internationalen Raum auf Unverständnis gestoßen sei. In der letzten Augustwoche bemühte sich der Kreml offensichtlich um Schadensbegrenzung. Präsident und Ministerpräsident versuchten in einer Abfolge von Interviews für BBC, CNN, Al Jazeera, das deutsche und das französische Fernsehen, das russische Vorgehen zu erklären. Ob die Entscheidungsträger in Moskau tatsächlich zur Besinnung gekommen ist, wird sich erst in den Gesprächen über die Regelung des Südossetienkonflikts zeigen, die nun anstehen und im Rahmen von UNO und OSZE geführt werden müssen.

Die regionale Dimension: Georgien und der Südkaukasus nach dem Krieg

Uwe Halbach

Von insgesamt sechs Kaukasus-Kriegen, die seit 1990 stattgefunden haben, trat der Fünf-Tage-Krieg in Georgien im August 2008 wie kein anderes regionales Ereignis zuvor aus kleinräumigen kaukasischen Dimensionen in die größere Arena der Weltpolitik ein. Was bedeutet die neueste Entwicklung aber für die Region, für Georgien und den Südkaukasus? Für Georgien geht es an erster Stelle um seine territoriale Integrität. Seit der Unabhängigkeit des Landes hat sich die Staatsgewalt noch zu keinem Zeitpunkt auf das gesamte international anerkannte Territorium Georgiens erstreckt. Zu den Sezessionsrepubliken Abchasien und Südossetien kamen andere Landesteile, die sich vorübergehend der Kontrolle durch Tiflis entzogen (Adscharien, Pankisi-Tal u.a.). Die schon zuvor tiefen Gräben zu Abchasien und Südossetien muten nun schier unüberwindbar an. Die von westlichen Partnern jetzt erst recht bekräftigte territoriale Integrität Georgiens wird zur Beschwörungsformel. Hatte Russland im April 2008 in Reaktion auf die Auseinandersetzungen um das Kosovo und den georgischen Nato-Beitritt seinen Schulterschluss mit den beiden Sezessionsgebilden nochmals verstärkt, vollzog es nun den bis dahin unterlassenen Schritt zu ihrer diplomatischen Anerkennung. Am 26. August folgte Präsident Medwedew gegen vehemente internationale Kritik und bestehende UN-Resolutionen dem diesbezüglichen Votum der beiden Parlamentskammern Russlands. Die Verletzung territorialer Integrität betraf in den Kriegstagen und danach auch Kerngeorgien. Die Operation »Erzwingung des Friedens«, mit der die russische Armee am 8. August auf die georgische Offensive gegen die südossetische Hauptstadt Zchinwali reagierte, ging in eine Operation zur Bestrafung, Besetzung und Schwächung eines aus russischer Sicht seit langem unbotmäßigen Nachbarn über. Russland hielt vorläufig Teile des Landes besetzt und beanspruchte Pufferzonen um Südossetien und Abchasien, die unter seiner militärischen Kontrolle stehen sollten. Bei der Kleinräumigkeit Georgiens umfassen solche »Sicherheitszonen« ganze Landesteile, so die Zone im Westen um Abchasien rund die Hälfte der Bevölkerung der Provinz Mingrelien (Samegrelo), den Militärflughafen Senaki und die Eingänge zum Hafen von Poti. Erst in einer zweiten Verhandlungsrunde mit Präsident Sarkozy machte die russische Seite am 8. September präzisere, mit Terminen versehene Zusagen für den Rückzug ihrer Truppen aus Kerngeorgien und die Räumung der Pufferzonen, in die nun 200 Beobachter aus EU und OSZE einrücken sollen.

Militärische Operationen richteten sich gegen Objekte, die georgische Ambitionen symbolisierten. So markiert der vorübergehend von russischen Truppen besetzte Hafen von Poti den Anspruch Georgiens auf die

Rolle als Transitland auf der kaukasischen Landbrücke. Er sollte mit erheblichen ausländischen Investitionen zu dem ausgebaut werden, was in georgischer Überschwenglichkeit als »Dubai des Kaukasus« bezeichnet wurde. In den Kriegstagen wurde das Land in West- und Osthälften gespalten und auf das historische Erscheinungsbild vor seinem Anschluss an das Zarenreich zurückgeführt, als es in westliche und östliche Herrschaftsgebilde zergliedert war. Nach ersten Schätzungen beziffern sich die direkten Schäden an ziviler Infrastruktur auf etwa 400 Millionen US-Dollar.¹ Diese Schäden treffen ein Land, in dem 40 Prozent der Bevölkerung zuvor schon unterhalb der Armutsgrenze lebten und in dem jetzt neben einer großen Zahl von Vertriebenen aus den Sezessionskriegen zu Beginn der 1990er Jahre (darunter mehr als 200 000 Georgier aus Abchasien) neue Flüchtlinge (laut UNHCR 130 000) zu versorgen sind. Die USA haben Georgien angesichts dessen Hilfe für den Wiederaufbau von Infrastruktur in Höhe von einer Milliarde US-Dollar in Aussicht gestellt.

Georgien hatte sich unter der Präsidentschaft Michail Saakaschwilis seit 2004 eine Steigerung seiner Militärausgaben von 0,5 Prozent des Nationalprodukts auf über 7 Prozent geleistet. Es fügte sich damit in das Bild rasanter Aufrüstung, wie sie im Südkaukasus an einer der höchsten Rüstungsraten weltweit zu beobachten ist. Schon 2006 beklagte die EU-Außenkommissarin Ferrero-Waldner die enormen Militärausgaben in dieser Region, in der gravierende sozialökonomische Aufgaben wesentlich vorrangiger zu erledigen seien.² An militärischer Infrastruktur traf die russische Operation insbesondere Vorzeigeobjekte für die Anpassung georgischer Streitkräfte an Nato-Standards wie die Militärbasis von Senaki. Die in den letzten Jahren mit kräftiger Modernisierungshilfe aus den USA und der Türkei hochgepöppelte georgische Armee kehrte als ein Häuflein Elend aus der militärischen Kollision mit russischen Truppen zurück. Die russische Seite legt großen Wert auf die Feststellung, ihre Truppen und Panzer seien in Südossetien auf eine modernisierte, gut ausgerüstete gegnerische Armee gestoßen und habe diese in kürzester Zeit ausgeschaltet. Sie feiert den »ersten erfolgreichen russischen Blitzkrieg«.

Präsident Saakaschwili gelang es zunächst, die demütigende militärische Niederlage in einen innenpolitischen Sieg umzumünzen. Solange Russland Teile Kerngeorgiens besetzt hielt und »das Saakaschwili-Regime« dämonisierte, zwang es die georgische Gesellschaft zum patriotischen Schulterschluss mit ihrem Präsidenten, dem sie unter anderen Umständen kritische Fragen zu seiner Konfliktpolitik gegenüber den abtrünnigen Landesteilen stellen würde. Auch die verstärkte Unterstützung durch westliche Partner schützte eine georgische Regierung, die seit Herbst 2007 unter erheblichen innenpolitischen Druck geraten war. Die innergeorgische Opposition erlegte sich in den Kriegstagen und danach Zurückhaltung und Schweigen auf. Am 9. September wurden allerdings erste Rücktrittsforderungen an Saakaschwili laut.

¹ *Russia vs Georgia: The Fallout*, 28.8.2008 (International Crisis Group Europe Report Nr. 195), S. 14.

² <www.caucas.com>, 1.9.2006.

Tiflis erzielte ungeachtet der militärischen Niederlage Teilsiege im Hinblick auf sein seit langem geltend gemachtes Anliegen, die internationale Politik stärker in die Bearbeitung der Konflikte im Südkaukasus zu involvieren. Auch ohne dass sich eine baldige Entscheidung über den Termin für einen georgischen Nato-Beitritt abzeichnete, intensivierte sich die Beziehung Georgiens zur westlichen Militärallianz. Auf der Sondersitzung der Nato-Außenminister am 19. August wurde eine Nato-Georgien-Kommission beschlossen, die über Hilfe für die Wiedererrichtung georgischer Sicherheitsstrukturen beraten soll. Mitte September will der Nato-Rat in Tiflis tagen. Am 1. September klärte eine EU-Kaukasus-Konferenz, wie die 27 Mitgliedstaaten an die Georgien-Krise herangehen sollten. Man konnte sich zwar nicht zu Sanktionen gegen Russland durchringen, einigte sich aber zumindest auf ein kohärentes diplomatisches Vorgehen und eine gemeinsame Sprache gegenüber Moskau. Seit langem hatte Georgien den Wunsch geäußert, die EU solle sich stärker in der Region engagieren und dabei enger mit internationalen Organisationen wie der OSZE kooperieren. Die bisherigen russlandlastigen Formate für Peacekeeping und Verhandlung in den Konfliktfällen Abchasien und Südossetien wurden von Tiflis mit dem Argument zurückgewiesen, Russland zeige keinerlei Neutralität und Äquidistanz zu den internen Konfliktseiten und sei selbst Konfliktpartei. Es halte an Teilen des Kaukasus fest, aber nicht am Frieden, betreibe »piece keeping, not peacekeeping«. Schon vor dem Südossetien-Krieg, besonders seit April 2008, hat die EU ihr diplomatisches Engagement in den kaukasischen Konfliktlandschaften verstärkt, dabei aber eine Politik verfolgt, die als »Arbeit um den Konflikt herum« (*working around conflict*) bezeichnet wurde, nicht als »Arbeit am Konflikt« (*working on conflict*). Es ging um Vertrauensbildung, den wirtschaftlichen Wiederaufbau von Konfliktzonen, Vermittlung, nicht etwa um Peacekeeping-Alternativen zu Russland.

Nun ist zu fragen, ob bisherige internationale Verhandlungsmechanismen und Beobachtungsmissionen nach der neuesten Entwicklung überhaupt noch Bestandskraft haben können. Was wird angesichts der diplomatischen Anerkennung Abchasiens und Südossetiens durch Russland aus Gremien und Missionen wie den Freunden des UN-Generalsekretärs in Georgien (Russland, USA, Großbritannien, Deutschland, Frankreich) oder der UNOMIG (UN-Beobachtermission in Georgien)?

Konfliktbearbeitung im Südkaukasus bezieht den zwischen Armenien und Aserbaidschan ausgetragenen, in letzter Zeit ebenfalls brenzlich gewordenen Karabachkonflikt ein, in dem Russland zusammen mit den USA und Frankreich als Hauptvermittler fungiert. An der von keiner Friedenstruppe überwachten Waffenstillstandslinie zwischen Berg-Karabach und Aserbaidschan war es Anfang März zum schlimmsten bewaffneten Zwischenfall seit vielen Jahren gekommen. Obwohl bisher weder Armenien noch Aserbaidschan deutliche politische Stellungnahmen zur Georgien-Krise abgegeben haben, sind beide Länder in diese Krise verwickelt. Allein schon durch die Beschädigung georgischer Transitwege sind sie in Mitleidenchaft gezogen. Eine Gruppe Unternehmer aus Armenien und der Türkei

stellte fest, es gebe nach dem Krieg keine funktionierenden Handelswege mehr im Kaukasus. Deshalb müsse die 1993 geschlossene Grenze zwischen den beiden Ländern wieder geöffnet werden.

Im Umfeld der Georgien-Krise versuchen die verfeindeten Staaten Türkei und Armenien, sich einander anzunähern. Der türkische Regierungschef Erdoğan wurde in Moskau, Tiflis und Baku mit dem Vorschlag einer »Plattform der Zusammenarbeit und Sicherheit im Kaukasus« vorstellig. In Anlehnung daran schlug auch der deutsche Außenminister Steinmeier einen »umfassenden Stabilitätsplan für den gesamten Kaukasus« vor. Allerdings erinnern solche Initiativen an frühere Stabilitätspläne für den Kaukasus, die letztlich allesamt in der Schublade geblieben sind.

In Aserbaidshan, dem Energieproduzenten im Südkaukasus, befürchtet man nun, dass Investoren neue Risikoberechnungen für Pipelinerouten anstellen. Doch mit größerer Aufmerksamkeit schaut man hier auf die russische und internationale Politik gegenüber Sezessionsgebilden, gehört Aserbaidshan doch neben Georgien und Moldova zu den am meisten sezessionsgeschädigten Staaten im GUS-Raum. Ähnlich wie Georgien signalisiert es zunehmend seine Ungeduld über die Stagnation bei der internationalen Bearbeitung seines eigenen ungelösten Regionalkonflikts und hat seine Militärausgaben vervielfacht (auf zwei Milliarden US-Dollar im Jahr 2008). Sollte es auch zwischen Armenien und Aserbaidshan zu einem neuen Waffengang kommen, würde diese militärische Auseinandersetzung wohl kaum nach fünf Tagen beendet sein. Der Krisenbogen ungelöster, bis vor kurzem als »eingefroren« bezeichneter Sezessionskonflikte im postsowjetischen Raum reicht über den gegenwärtigen Brennpunkt Georgien weit hinaus.

Der Kaukasus-Konflikt und die Zukunft der GUS

Andrea Schmitz

Die Mitglieder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) haben auf das kriegsähnliche Vorgehen Russlands in Georgien so reagiert, wie man es von ihnen erwarten durfte: mit Verzögerung und großer Zurückhaltung. Lediglich die Ukraine, wo man befürchtet, in einen ähnlichen Konflikt wie in Georgien hineingezogen zu werden, bezog rasch und deutlich Position. Präsident Juschtschenko kritisierte Russland scharf und drohte damit, russischen Schiffen, die sich an den Kriegshandlungen in Georgien beteiligen würden, die Rückkehr in den Hafen von Sewastopol zu verwehren. Überdies bekräftigte Juschtschenko die Forderung nach einem Nato-Beitritt seines Landes und nach einer umfassenden Integration in das westliche Sicherheitssystem, die sich unter anderem in einer Einbindung der Ukraine in die amerikanische Raketenabwehr in Osteuropa manifestieren soll.

Demgegenüber fiel die Kritik der übrigen GUS-Staaten, sofern sie sich überhaupt zu Wort meldeten, wesentlich verhaltener aus. Der Präsident der Kirgisischen Republik, Bakiew, der derzeit den GUS-Vorsitz führt, bedauerte in einer gemeinsamen Erklärung mit seinem kasachischen Amtskollegen Nasarbajew das russische Vorgehen: Ethno-politische Konflikte in einzelnen GUS-Staaten seien auf völkerrechtlicher Grundlage und mit den Mitteln der Diplomatie zu lösen, nicht jedoch auf militärischem Wege. Die Ereignisse hätten gezeigt, dass die GUS nicht über wirksame Mechanismen zur Konfliktprävention oder gar -beilegung verfüge. Beide Staatshäupter appellierten an Russland, sich um eine friedliche Lösung des Konflikts zu bemühen, und betonten, dass sie den Einsatz von Gewalt als Mittel der Politik ablehnten. Die zentralasiatischen Mitglieder der GUS, die zusammen mit Russland und China auch der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) angehören, bekräftigten diese Position noch einmal in einer gemeinsamen Erklärung anlässlich des alljährlichen Gipfeltreffens der SOZ im August 2008, die notgedrungen auch von Russland unterzeichnet wurde. Offene Kritik an Russland blieb zwar auch hier aus, allerdings verweigerten die SOZ-Partner Russland eine Unterstützung seiner Politik in Südossetien und Abchasien und betonten stattdessen den Primat der territorialen Unverletzlichkeit von Staaten und einer »präventiven Diplomatie« als Mittel der Problemlösung.¹

Dem Aufruf Georgiens, seinem Beispiel zu folgen und die GUS zu verlassen, ist jedoch keiner der Mitgliedstaaten nachgekommen. Ein Verlassen des Bündnisses wird lediglich in der Ukraine erwogen, die allerdings kein

¹ Vgl. The Shanghai Cooperation Organisation, *Dushanbe Declaration of Heads of SCO Member States*, 28.8.2008, <www.sectsco.org/news_detail.asp?id=2360&LanguageID=2>.

Vollmitglied ist, sondern der GUS nur als assoziierter Staat angehört. Ein Austritt wäre daher eine symbolische Geste, die nicht zuletzt deshalb kaum praktische Konsequenzen hätte, weil die bilateralen Beziehungen mit einzelnen GUS-Staaten ohnehin Priorität besitzen. Dies gilt allerdings auch für die übrigen Mitgliedstaaten. Die geringe Gestaltungskraft multilateraler Mechanismen ist einer der Gründe für die geringe Effektivität der GUS als der größten Regionalorganisation des postsowjetischen Raums.

Die GUS, die im Dezember 1991 unter der Federführung Russlands, Weißrusslands und der Ukraine gegründet worden war und der sieben weitere Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion als Vollmitglieder angehören,² sollte ursprünglich die Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Wirtschafts- und Sicherheitsraums gewährleisten, wie ihn die Sowjetunion dargestellt hatte. Allerdings haben die einzelnen Staaten der GUS, die sich im Hinblick auf Ressourcenausstattung und Konfliktpotentiale stark unterscheiden, im Lauf der 1990er Jahre divergierende wirtschafts- und außenpolitische Präferenzen entwickelt. Der GUS wuchs daher mehr und mehr die Funktion zu, die sich herausbildende Heterogenität des postsowjetischen Raumes zu verwalten. Eben dies aber dürfte seit dem russisch-georgischen Konflikt noch schwieriger werden als bisher.

Dies gilt vor allem für den Fall, dass sich die Fronten zwischen Russland und dem Westen weiter verhärten. Denn die russische Machtdemonstration im Kaukasus hat die Staaten der GUS in eine heikle Lage versetzt. Sie alle sind mit Russland wirtschaftlich und sicherheitspolitisch eng verflochten. Vor allem im Bereich der Infrastruktur für den Export von Öl und Gas bestehen ausgeprägte – und ausgeprägt asymmetrische – Interdependenzen. Innenpolitisch sind die GUS-Staaten, die durchwegs autoritär regiert werden und teilweise beträchtliche Konfliktpotentiale aufweisen, tendenziell instabil. Die politischen Führungen dieser Staaten sind in hohem Maße auf die Wahrung des Status quo im Innern bedacht, und dabei spielt die Unterstützung durch Russland eine maßgebliche Rolle. Für die Mehrzahl der GUS-Staaten ist Russland daher der wichtigste außenpolitische Bündnispartner, mit dem sie zudem durch eine Reihe von Parallelorganisationen und -strukturen verbunden sind.

Zu diesen zählt auch die Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit (OVKS),³ deren Verteidigungsministerrat unmittelbar nach Beendigung der russisch-georgischen Kampfhandlungen im armenischen Jerewan tagte. Dort verständigte man sich auf eine Intensivierung der militärischen Zusammenarbeit im Rahmen der Organisation – nicht ohne gleichzeitig die Bereitschaft zu einer Zusammenarbeit mit der Nato zu bekräftigen. Dass jedoch eine solche Zusammenarbeit von Moskau nur unter der Prämisse einer klaren Trennung der Einflusszonen erwünscht

² Nämlich Armenien, Aserbaidshan, Kasachstan, Kirgisien, Moldova, Tadschikistan und Usbekistan; Georgien, das der GUS erst im Jahr 1993 beigetreten war, erklärte am 14. August 2008 seinen Austritt; Turkmenistan gehört der GUS seit dem Jahr 2005 nur noch als assoziiertes Mitglied an – denselben Status hat, wie erwähnt, die Ukraine.

³ Mitglieder: Armenien, Kasachstan, Kirgisien, Russland, Tadschikistan, Usbekistan, Weißrussland.

ist, hat das Gipfeltreffen der Organisation am 5. September 2008 in Moskau erneut deutlich gemacht. Nicht nur stellten sich die OVKS-Staatschefs hinter die russische Darstellung der Ereignisse in Georgien, sie unterstützten auch Moskaus Aufforderung an das westliche Bündnis, von einer weiteren Expansion in den postsowjetischen Raum abzusehen und darauf zu verzichten, Georgien und der Ukraine eine Aufnahme in die Allianz in Aussicht zu stellen.⁴

Allerdings bildet die Kooperation mit der Nato, die überwiegend im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden stattfindet, einen nicht unbedeutenden Vektor in der Außen- und Sicherheitspolitik nicht nur Georgiens und der Ukraine, sondern auch der anderen GUS-Staaten. Zwar variiert der Umfang der Kooperation von Mitglied zu Mitglied teilweise beträchtlich, die Beziehungen mit den Staaten des westlichen Bündnisses und das gewachsene Interesse insbesondere der EU, wie es sich etwa in der EU-Zentralasienstrategie und dem Strategiepapier zur Schwarzmeersynergie manifestiert,⁵ sind jedoch für die Mehrzahl der Staaten des postsowjetischen Raumes von erheblicher Bedeutung. Dies liegt vor allem daran, dass ihnen die Zusammenarbeit mit den USA und den Staaten Europas die Möglichkeit eröffnet, den Einfluss Russlands – und in zunehmendem Maße auch den der Volksrepublik China – auszubalancieren. Die Mehrzahl der GUS-Staaten ist mithin darauf bedacht, sich möglichst vielfältige außenpolitische Optionen zu schaffen. Die Voraussetzung dafür ist eine flexible Bündnispolitik, die einseitige Positionierungen vermeidet.

Eine weitere Eskalation der Spannungen im Kaukasus und eine damit verbundene Polarisierung der GUS würde diese Spielräume stark einschränken und das Krisenmanagement der Organisation und der darin zusammengeschlossenen Staaten auf eine harte Probe stellen. Diese hatten in den vergangenen Jahren immer wieder Kritik geübt an der mangelnden Effektivität der Organisation. Vor allem Kasachstan, das seinen außenpolitischen Ehrgeiz zunehmend darauf richtet, sich als Initiator regionaler Integrationsprozesse zu profilieren, hatte eine Reihe von Reformvorschlägen eingebracht, um dem fortschreitenden Bedeutungsverlust der GUS entgegenzuwirken. Russland indes hat auf die kasachischen Vorstöße stets äußerst verhalten reagiert. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Man ist in Moskau nicht bereit, die dominierende Stellung im postsowjetischen Raum preiszugeben.

Vor diesem Hintergrund stellt die russische Machtdemonstration im Kaukasus nicht nur die Handlungsfähigkeit der GUS und der ihr angehörenden Staaten weiter in Frage, sie engt auch den Spielraum Kasachstans

⁴ Vgl. die *Deklaracija moskovskoj sessii Soveta kolektivnoj bezopasnosti ODKB* [Erklärung der Moskauer Sitzung des Rats für Kollektive Sicherheit der OVKS] auf der Website der Organisation, <www.dkb.gov.ru/start/index.htm>.

⁵ Vgl. Council of the European Union, *The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership*, 31.5.2007, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10113.en07.pdf>>, und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative*, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament, 11.4.2007, KOM (2007) 160, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_de.pdf>.

ein, das den OSZE-Vorsitz im Jahr 2010 übernehmen wird. Mit dem Votum für den zentralasiatischen Staat war von Anfang an die Erwartung verbunden, dass der kasachische Vorsitz die Legitimität der OSZE im post-sowjetischen Raum stärken und somit zu einer Erneuerung dieser Sicherheitsorganisation beitragen werde. Dass sich diese Erwartungen erfüllen werden, ist angesichts der drohenden Polarisierung innerhalb der GUS unwahrscheinlicher denn je.

Ukraine und Russland: Die Krim als neuer Konfliktherd im Schwarzmeerraum

Rainer Lindner

Die Beziehungen zwischen Russland und der Ukraine haben seit der Orangen Revolution den Charakter eines Dauerkonflikts. Das Bekenntnis des Nachbarlandes zur Integration in EU und Nato hat die russische Führung vor allem zu einer energiepolitischen Kursänderung veranlasst. Preissteigerungen bei Gaslieferungen riefen zwischenzeitlich immer wieder auch politische Krisen hervor. Mit dem im Januar 2008 vom ukrainischen Präsidenten initiierten Brief an den Nato-Generalsekretär und der darin geäußerten Bitte um Aufnahme in den Membership Action Plan als Vorstufe zu Nato-Beitrittsverhandlungen gelangte das Verhältnis zu Moskau auf einen Tiefpunkt.¹ Politiker in Moskau begründeten mit der Existenz der russischen Schwarzmeerflotte und dem starken russischen Bevölkerungsanteil in der Ukraine einen eigenen Anspruch auf Mitgestaltung des Nachbarlands. Um die Krim als Zankapfel geopolitischer Differenzen ist seit Beginn des Jahres 2008 ein handfester Streit zwischen Moskau und Kiew entstanden. Im Kontext der aktuellen Schwarzmeerkrise wächst diesem Konflikt eine überregionale Bedeutung zu.

Ein neuer »frozen conflict«

Der Krimkonflikt ist ähnlich wie jener um Transnistrien ein Stellvertreter-Konflikt. Seitdem sich die Ukraine offen um die Perspektive eines Nato-Beitritts bemüht und darauf drängt, dass der auf 2017 festgelegte Termin für den Abzug der russischen Schwarzmeerflotte aus dem Militärhafen von Sewastopol eingehalten wird, befinden sich die Ukraine und Russland im offenen Streit über die Perspektiven der Halbinsel. Wiederum sind historische und aktuelle konfliktverursachende Faktoren wirksam. Sechs von ihnen lassen sich identifizieren:

1. divergierende sicherheitspolitische Interessen Russlands und der Ukraine in der Schwarzmeerregion,
2. die auf historische Argumente gestützte Beanspruchung der Halbinsel durch patriotisch-nationalistische Vertreter der russischen Politik,
3. widerstreitende wirtschaftliche Interessen russischer (zumeist Moskauer) Investoren und ukrainischer Oligarchen,
4. die Kollision von Interessen der Nato und Russlands im Kontext der Nato-Erweiterungsdiskussion,

¹ Rainer Lindner, *Scharfer Richtungsstreit zwischen Kiew und Moskau. Konfliktfelder Energiepolitik und äußere Sicherheit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2008 (SWP-Aktuell 26/2008).

5. die ungeklärte Frage des Standorts der Schwarzmeerflotte,
6. die Frage nach dem Status der Stadt Sewastopol.

Als die ersten Schiffe der Schwarzmeerflotte unmittelbar nach Ausbruch des Konflikts von Sewastopol in Richtung georgische Schwarzmeerküste ausliefen, sah sich die Ukraine in den Konflikt »hineingezogen«. Zunächst wollte der ukrainische Präsident Juschtschenko die Wiedereinfahrt des Raketenkreuzers »Moskwa« nach Sewastopol verhindern. Er besann sich jedoch und verfügte am 13. August 2008, dass der Ukraine eine stärkere Kontrolle über die Bewegung von Schiffen und Flugzeugen der russischen Schwarzmeerflotte vorzubehalten sei. Sein Beschluss sieht vor, dass die ukrainischen Sicherheitsorgane künftig mit einer Vorlaufzeit von 72 Stunden über geplante Schiffs- und Flugzeugbewegungen der Schwarzmeerflotte informiert werden müssten. Russlands Präsident Medwedew verbat sich eine solche Einmischung in die operativen Planungen der russischen Marine und verwies auf die bestehenden Verträge. Der seit längerem schwelende Streit über die Schwarzmeerflotte erreichte mit dem Georgien-Konflikt eine neue Dimension.

Die Schwarzmeerflotte und russische Interessen

Russland ist nicht bereit, über eine Vorverlegung des für 2017 geplanten Termins für den Abzug der Schwarzmeerflotte zu verhandeln. Viktor Tschernomyrdin, der Sondergesandte des russischen Präsidenten und Botschafter in der Ukraine, ließ daran im Juni 2008 keinen Zweifel. Die Schwarzmeerflotte sichere »die südliche Grenze Russlands«. Die Staatsduma ging in einer Note an Präsident und Regierung zu den russisch-ukrainischen Beziehungen noch einen Schritt weiter. Mit Blick auf die »unfreundliche Politik« Kiews gegenüber Moskau kündigte das russische Parlament an, jede weitere Annäherung der Ukraine an die Nato als einseitige Aufkündigung des Freundschaftsvertrags durch den südlichen Nachbarn anzusehen. In der Ukraine wurde diese Positionierung Russlands von der »Partei der Regionen« und den Kommunisten ausdrücklich begrüßt. Damit könnte die Krim im Falle einer zügigen Annäherung Kiews an die Nato zur unmittelbaren Konfliktzone der Nachbarstaaten werden: Sollte sich Russland vertraglich nicht mehr an das Abzugsdatum 2017 gebunden fühlen, erscheint eine Zuspitzung der politischen Beziehungskrise unausweichlich. Die auf der Krim lebenden Russen² betrachten die Schwarzmeerflotte als wichtigen Stabilitätsfaktor und sammelten bereits im Mai 2008 mehr als eine Million Unterschriften, mit denen sie für den Verbleib der Flotte über 2017 hinaus votierten. Solange die Flotte vor Anker liege, seien ihre Rechte geschützt.

Der Konflikt in Georgien hat nicht nur bei den ethnischen Russen der Ukraine Ängste geschürt. Nach dem Ende der Kampfhandlungen sahen immerhin 44,1 Prozent der Gesamtbevölkerung der Ukraine den Verbleib

² Ethnische Russen stellen 58,5 Prozent der Krimbevölkerung; die nächstgrößeren Gruppen sind die Ukrainer (24,4 Prozent) und die Tataren (12,1 Prozent).

der Flotte als »Friedensgarantie« an. Offenkundig weicht das Streben der Präsidialadministration in Kiew nach einem schnellen Flottenabzug von den Wünschen der Bevölkerungsmehrheit ebenso ab wie das Bemühen um eine Nato-Mitgliedschaft der Ukraine. Lediglich 18 Prozent der Ukrainer unterstützten Ende August 2008 eine solche Beitrittsperspektive dezidiert.³

Insbesondere die auf der Krim lebenden Russen werden vom Kreml – wie auch in den Fällen Südossetien, Abchasien und Transnistrien – gern als legitimierendes Argument für den russischen Anspruch auf Mitgestaltung in der Ukraine genutzt. Zuletzt meldeten sich auch prominente Stimmen zu Wort, die die Staatlichkeit der Ukraine grundsätzlich in Frage stellten. Wladimir Putins Äußerung am Rande des Nato-Gipfels von Bukarest im April 2008, die Ukraine sei kein »vollwertiger Staat«, heizte die Gemüter in Kiew an und nährte die Befürchtungen in der Ukraine, dass sich das Eiland abspalten könnte. Ein Drittel der Ukrainer war nach einer im März 2008 veröffentlichten Umfrage der Ansicht, dass der Krim eine ähnliche Entwicklung bevorstehe, wie sie das Kosovo durchlaufen habe, und wertete damit eine Abspaltung als realistische Möglichkeit.⁴ Neben historisch-symbolischen Faktoren wirken hier insbesondere widerstreitende Wirtschaftsinteressen: Der Ukraine ist an einer Erhöhung der Pacht für die Schwarzmeerflotte bis 2017 gelegen, Russland lehnt dies jedoch ab; zweitens wird in der Ukraine der ausufernde Erwerb von Immobilien auf der Krim durch russische Staatsbürger zunehmend als Festschreibung langfristiger Interessen wahrgenommen.

Wie weiter?

Russland und die Ukraine durchlaufen einen Krisenrhythmus, der energie- und sicherheitspolitische Fragen wechselweise auf die Agenda befördert. Der facettenreiche Krimkonflikt kann jederzeit eskalieren und eine zugespitzte Auseinandersetzung zwischen Russland und der Ukraine auslösen. Dabei ist allerdings nicht mit militärischen, sondern eher mit politischen oder wirtschafts- und energiepolitischen Konflikten zu rechnen. Ungünstig für die ukrainische Seite wirkt der Umstand, dass ihre politische Klasse gespalten ist und eine einheitliche außenpolitische Strategie vermissen lässt. Während Präsident Juschtschenko die Ukraine nunmehr noch entschlossener in die Nato führen möchte, drängte Oppositionsführer Janukowytsch auf die Unterstützung Moskaus und die Anerkennung Abchasiens und Südossetiens. Es zeigt sich, dass die außenpolitischen Spannungen die inneren Widersprüche der Ukraine erheblich verstärken. Die Sekretärin des Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsrates der Ukraine, Bohatyrewa, wurde am 1. September wegen einer vom Janukowytsch-Kurs abweichenden Position zur Georgien-Krise aus der »Partei der Regionen« ausgeschlossen. Die Regierungskoalition ist am

³ Umfrage der Wochenzeitung *Dzerkalo tyžnja* in: *Neue Zürcher Zeitung*, 30./31.8.2008, S. 4.

⁴ *Johnson's Russia List*, (25.3.2008) 62 (Internetausgabe).

3. September an innen- und außenpolitischen Differenzen zwischen Präsident Juschtschenko und Premierministerin Tymoschenko zerbrochen. Zu einem Zeitpunkt, in dem innere Stabilität und außenpolitische Handlungsfähigkeit besonders wichtig wären, ist die Ukraine erneut führungslos. Die EU wird über ein mögliches Assoziierungsabkommen mit der Ukraine nur verhandeln können, wenn Parlament und Regierung in Kiew handlungsfähig sind. Weitere Überlegungen der Nato zur Aufnahme der Ukraine in den Membership Action Plan werden ebenfalls die innere Stabilität des Landes in Rechnung stellen müssen. Nicht zuletzt die absehbaren energie- und sicherheitspolitischen Konflikte mit Moskau erfordern geschlossenes außenpolitisches Handeln.

EU und Nato müssen *erstens* auf eine Beilegung der Machtkämpfe in der Ukraine drängen und die Ziele der Verhandlungen mit der Ukraine (Assoziierungsabkommen, Membership Action Plan) an deren innere politische Stabilität binden. Im Blick auf die russisch-ukrainischen Beziehungen wird *zweitens* für eine diplomatische Offensive im Rahmen der EU und der OSZE plädiert, die Russland und die Ukraine einbindet und sie auf die Einhaltung des zwischen beiden Ländern geschlossenen »Freundschaftsvertrags« verpflichtet, einschließlich des darin vereinbarten Datums für den Abzug der Schwarzmeerflotte. Weder eine Infragestellung des Abzugs von russischer Seite noch eine Beschleunigung des Prozesses durch die Ukraine sind hilfreich. Zugleich sollte für den Zeitraum bis 2017 von einer Aufnahme der Ukraine in die Nato abgesehen werden, ohne jedoch die Bemühungen um die Vorbereitung der Ukraine auf diesen Schritt zu vermindern; gefordert ist nicht zuletzt Vertrauensbildung bei der Nato-skeptischen Bevölkerungsmehrheit. Eine vollständige Entkoppelung der Nato-Russland- und Nato-Ukraine-Beziehungen wäre problematisch, und dies nicht erst angesichts der aktuellen Krise; vielmehr sollten gemeinsame Sicherheitsbemühungen Russlands und der Ukraine im Schwarzmeerraum angemahnt werden. Dabei müssen auch bestehende multilaterale Kooperationsformate wie die Black Sea Naval Cooperation Task Group (Blackseafor) der Schwarzmeeranrainer (Bulgarien, Georgien, Rumänien, Russland, Türkei, Ukraine) auf ihre Effizienz überprüft und neu ausgerichtet werden.

Die alte Angst der neuen Europäer

Kai-Olaf Lang

Der Georgien-Krieg wurde in mehreren EU- und Nato-Mitgliedsländern aus Ostmitteleuropa scharf kritisiert. Insbesondere Polen und die baltischen Staaten verurteilten die russische Intervention und solidarisierten sich mit Georgien. Sichtbarstes Zeichen der Parteinahme für die Kaukasusrepublik war der Auftritt der Staatspräsidenten Polens, Estlands und Litauens sowie des lettischen Regierungschefs auf einer Massenkundgebung in Tiflis am 12. August, an der auch das ukrainische Staatsoberhaupt Juschtschenko teilnahm. Mit Blick auf Russlands Vorgehen hatten die Staatsschefs Polens und der baltischen Staaten wenige Tage zuvor bereits vor einer »imperialistischen und revisionistischen Politik im Osten Europas« gewarnt. Polens Präsident Lech Kaczyński erklärte in Tiflis, er und seine Amtskollegen seien gekommen, um »den Kampf aufzunehmen«, da Russland erstmals seit längerer Zeit »das Gesicht gezeigt hat, das wir seit Hunderten von Jahren kennen«.

Parallel zu diesem symbolisch-politischen Engagement drängten diese Länder ihre Partner in der Europäischen Union, entschlossener gegen Russland vorzugehen. Allerdings konnten sie sich damit nicht vollständig durchsetzen, wie der von der französischen Ratspräsidentschaft mit Russland und Georgien abgestimmte Friedensplan zeigte. Dieser Plan, so die umgehend geäußerte Kritik, lasse den Grundsatz der territorialen Integrität Georgiens vermissen. Und auch die Reise der fünf Staatsoberhäupter nach Tiflis markierte zunächst weniger den Auftakt zur Bildung einer breiten Front der Russland-Gegner in der EU, sondern führte vor allem vor Augen, dass die üblichen Verdächtigen in puncto einer härteren Linie in der Russlandpolitik erst einmal unter sich blieben. Bei allen Bemühungen um die Unterstützung Georgiens sah man aber von radikalen Schritten ab. So fanden etwa Stimmen aus der litauischen Opposition, die zu einer Blockade russischer Militärtransporte nach Kaliningrad mahnten, kein positives Echo. Durchweg besteht nämlich die Furcht, man habe aufgrund der Parteinahme für Georgien mit Vergeltungsmaßnahmen Russlands zu rechnen. Im nachhinein kann die pro-georgische Solidaritätsmission aus Sicht der nach Tiflis gereisten Staatsmänner durchaus als Erfolg gewertet werden. Nicht deswegen, weil dieses Signal Russland in irgendeiner Weise beeindruckt oder weil die Loyalitätsgeste an die Adresse der georgischen Öffentlichkeit den Ereignissen eine neue Dynamik verliehen hätte. Der Tiflis-Auftritt war nicht zuletzt eine Botschaft für die EU-Partner, die nun wussten, dass es auch darum gehen würde, das konsequent russland-kritische Lager aus den neuen Mitgliedsländern einzubinden.

Die heftigen Reaktionen von Ländern wie Polen oder den baltischen Staaten überraschen wenig. All diese Länder tun seit Jahren viel dafür, die Transformation, Demokratisierung und Westorientierung der Staaten in Osteuropa und im Südkaukasus voranzubringen. Die baltischen Republiken, allen voran Litauen, waren in besonderem Maße in und für Georgien aktiv und gehören zu den Schrittmachern der New Friends of Georgia. Diese Koalition aus ostmittel- und südosteuropäischen Ländern will Reformen Georgiens und dessen EU- sowie Nato-Kurs flankieren. Vor allem sehen sich aber Polen und die baltischen Staaten in ihrer pessimistischen geopolitischen Einschätzung der Vorgänge im postsowjetischen Raum bestätigt. Ihrer Auffassung nach schickt Russland sich an, durch eine neoimperiale Reconquista Länder in seinem »nahen Ausland« wieder zurück in den russischen Machtbereich zu holen oder zumindest deren Einbindung in die Europäische Union und das transatlantische Bündnis zu vereiteln. Im Zusammenhang mit dem Georgien-Krieg und in Anlehnung an die vierzig Jahre zurückliegende Unterdrückung des Prager Frühlings war daher auch die Rede von der praktischen Umsetzung einer »Putin-« oder »Medwedew-Doktrin« auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion. Dass man Georgien und der Ukraine auf dem Nato-Gipfel in Bukarest ein klares Mitgliedschaftsversprechen versagt habe, sei nicht nur ein Fehler gewesen, sondern habe Russland förmlich zu einer Intervention ermutigt. Zusätzliches Unbehagen löste das russischerseits ins Feld geführte Argument der Schutzverantwortung für russische Staatsbürger in Nachbarländern aus. Gerade in Estland und Lettland, wo es große russophone Gemeinschaften gibt, sitzt die Angst tief, Moskau könnte die Minderheitenproblematik außenpolitisch instrumentalisieren.

Derlei Risikowahrnehmungen sind zweifelsohne nicht in allen neuen Mitgliedsländern von EU und Nato gleichermaßen verbreitet. In der links-nationalen Regierung der Slowakei etwa wurde zunächst eher Georgien die Verantwortung für den Konflikt zugeschrieben. Als indes das Ausscheiden Abchasiens und Südossetiens zu einer realen Option wurde, agierte Bratislava vorsichtiger. Premier Robert Fico erinnerte nun daran, dass man sich gegen die Unabhängigkeit des Kosovo ausgesprochen habe und folgerichtig auch gegen eine Herauslösung der beiden Territorien aus dem georgischen Staatsverband sei. Hintergrund ist die ausgeprägte Furcht vor Autonomietendenzen in der Südslowakei, die mehrheitlich von Angehörigen der ungarischen Minderheit bewohnt wird. In der Tschechischen Republik ist die politische Landschaft gespalten. Staatspräsident Václav Klaus erklärte, Russland sei nicht der Aggressor und Georgien nicht einfach das Opfer, die sozialdemokratische und vor allem kommunistische Opposition äußerte ebenfalls Verständnis für das russische Verhalten. Dagegen verurteilten vor allem konservative Regierungspolitiker das Vorgehen Moskaus. Beim Krieg in Georgien handele es sich um russischen Nationalismus in »humanitärer Verpackung«, der stark an die Politik Deutschlands im Jahr 1938 erinnere, schrieb etwa der stellvertretende Premierminister Alexandr Vondra. Selbst in Polen finden sich unterschiedliche innenpolitische Positionen: Während das Lager des Staatspräsidenten

für eine unnachgiebige Russlandpolitik eintritt, will die Regierungsmehrheit von Premier Donald Tusk seit ihrer Amtsaufnahme im vergangenen Herbst einen Neuanfang im polnisch-russischen Verhältnis herbeiführen.

Trotz eines eher differenzierten Gesamtbilds wird die Einschätzung des Georgien-Kriegs bzw. des russischen Verhaltens durch die russlandskeptischen Strömungen in den Ländern der Region nicht ohne Folgen bleiben: für die Positionierung der Länder in Nato und EU, für ihr Verhältnis zu den USA und ihre Beziehungen zu Russland.

In der Nato werden Polen, die baltischen Staaten, aber auch die tschechische Regierung ihren Ruf nach einer konkreten und raschen Mitgliedschaft für Georgien und die Ukraine nachdrücklich zu Gehör bringen. Gleichzeitig wird man versuchen, das Profil der Nato mit Blick auf neue Sicherheitsrisiken ausdifferenzieren und zu schärfen. Dazu gehören etwa die Bereiche Cyber-Sicherheit (Estland ist hier bereits Vorreiter) oder Energieversorgung. Nachdem Russland die militärische Option wieder ins Spiel gebracht und in den Dienst der Einflussssicherung gestellt hat, werden alte Diskussionen über das Verteidigungsdispositiv der Nato bzw. die Verteidigungs- und Militärpolitik der Mitgliedstaaten aufflammen: So wird in Polen und den baltischen Staaten bereits jetzt betont, dass sich die Sicherheits- und Streitkräftepolitik wieder stärker an der Territorialverteidigung ausrichten müsse und sich nicht eindimensional auf die internationale Kriseneinsatzfähigkeit konzentrieren dürfe.

Die USA werden als einziger effektiver Garant für die Gewährleistung harter Sicherheit wahrgenommen. Dass im Angesicht des Georgien-Konflikts die bis dahin schleppend verlaufenen polnisch-amerikanischen Verhandlungen über die Raketenabwehr rasch zum Abschluss gebracht werden konnten, verdeutlichte einmal mehr, dass die Präsenz des US-Abwehrsystems auf polnischem Territorium aus Warschauer (wie auch aus Prager) Sicht eine klare russlandpolitische Komponente aufweist. Die harsche Rhetorik Washingtons bestärkt die politisch Verantwortlichen sowie die Öffentlichkeiten in mehreren Ländern Ostmitteleuropas in dem Glauben, dass die USA nicht bereit sind, Moskauer Interventionen in Russlands Umgebung einfach hinzunehmen. Allerdings dürften in der Region auch Zweifel gewachsen sein: daran, ob die USA wirklich willens sind, es im Ernstfall auf eine über diplomatische Zerwürfnisse hinausgehende Konfrontation mit Russland ob eines Konflikts im postsowjetischen Raum ankommen zu lassen; und daran, dass die USA jenseits militärischer Kapazitäten wirksame Mittel besitzen, um Solidarität mit ihren von Russland bedrängten Verbündeten zu üben.

Insofern werden die »neuen Europäer« trotz eines gewissen Misstrauens gegenüber einigen Partnern in der EU vor allem auf die *Europäische Union* bzw. das Instrumentarium der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) setzen. So wird man in der Union abermals auf die Eröffnung der Mitgliedschaftsperspektive für Länder wie die Ukraine pochen und gleichzeitig eine Aufwertung der Europäischen Nachbarschaftspolitik einschließlich der Ausdifferenzierung einer spezifischen östlichen Dimension anmahnen. Die Etablierung eines multilateralen Kooperations-

rahmens an der Ostflanke der erweiterten EU und die Intensivierung der bilateralen Beziehungen zu den Partnern an der östlichen Peripherie der Union, wie dies etwa von Polen (zusammen mit Schweden) in Form einer »Partnerschaft für den Osten« vorgeschlagen wird, soll dazu beitragen, die Gestaltungsmacht der EU in diesem Nachbarschaftsraum effizienter zu machen. Ebenfalls in diesem Zusammenhang ist der vom polnischen Außenminister Radosław Sikorski eingebrachte Vorschlag zu sehen, die gegen Belarus verhängten EU-Sanktionen aufzuheben.

Eine zweite Betätigungsschiene in der EU wird die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sein. Zahlreiche Länder aus dem östlichen Teil des Kontinents hatten in der Vergangenheit kritisiert, dass die ESVP sich zu einem überproportionalen Anteil auf Operationen weit entfernt von der EU ausrichte. Eher aus taktischen Gründen hatten sie sich daher an Missionen wie im Kongo beteiligt: Leitend war dabei die Hoffnung, dass Länder wie Frankreich oder Großbritannien sich gegebenenfalls auch in vorrangigen Interessenzonen der neuen Mitgliedsländer engagieren würden. Diese Notwendigkeit sieht man nun jedenfalls gegeben: Militärische und zivile Krisenreaktionsfähigkeiten der EU sollen jetzt auch verstärkt in Regionen wie im südlichen Kaukasus zum Einsatz kommen.

Drittens erwarten die Neumitglieder der EU von ihren Partnern in der Gemeinschaft Solidarität im Falle russischer Gegenmaßnahmen. Dies gilt etwa für mögliche Handelsboykotte oder Einschränkungen bei der Lieferung von Energieträgern. Generell wird insbesondere eine effizientere und solidarische Energie- und Energieaußenpolitik als entscheidendes Mittel zur Einhegung russischer Dominanz betrachtet. Es ist kein Zufall, dass Polens Premierminister Tusk forderte, das Projekt der Nordstream-Gasleitung durch die Ostsee müsse angesichts des Georgien-Konflikts abermals kritisch überdacht werden.

Das ohnehin komplizierte Verhältnis von Ländern wie den baltischen Staaten oder Polen zu Russland wird durch den Georgien-Krieg zusätzlich belastet. So votieren diese Länder seit Anfang der Auseinandersetzung für eine härtere Gangart der EU gegenüber Russland. Estlands Präsident Toomas Hendrik Ilves etwa hatte als einer der ersten die Suspendierung von Visa-Erleichterungen für russische Staatsbürger gefordert. Der Ruf nach Sanktionen wird lauter werden, wenn Russland durch Maßnahmen zur Drosselung oder Verteuerung der Energiezufuhr oder durch das Spiel mit der Minderheitenkarte versuchen würde, »schwierige« Mitgliedstaaten der EU zu »bestrafen« oder gar zu destabilisieren.

Bis es aber zu solch neuen Eskalationen im Umgang Russlands mit Georgien oder anderen Nachbarn kommt, dürften auch Länder wie Polen die Haltung pragmatischer Entschlossenheit beibehalten, die sie etwa auf dem Georgien-Sondergipfel der EU gezeigt haben: Die Bereitschaft, nicht um jeden Preis auf eine direkte Ahndung des russischen Vorgehens zu pochen, ging einher mit dem politischen Bestreben, sich im Gegenzug die Unterstützung der EU für ein forciertes Engagement in der östlichen Nachbarschaft und eine besser koordinierte Energiepolitik zu sichern. Dass Russlands Außenminister Lawrow Mitte September nach Warschau kam,

zeigt vor allem, dass Moskau in der gegenwärtigen Situation daran interessiert ist, die Wogen zu glätten und auf die Dialogbereitschaft der polnischen Regierung einzugehen. Es wäre indes verfrüht, die Visite als Beleg für den Anfang einer neuen und dauerhaften Phase sachlicher Kooperation zwischen Russland und den aus seiner Sicht »schwierigen« Ländern Ostmitteleuropas zu interpretieren.

»We are all Georgians« – Perzeptionen des russisch-georgischen Krieges in den USA

Markus Kaim

Die Wahrnehmung des russisch-georgischen Konflikts in den Vereinigten Staaten wird vor allem durch die Perzeption Russlands determiniert. Leitend für Washingtons politische Unterstützung Georgiens ist die Sorge, dass sich die russische Innen- und Außenpolitik während der Präsidentschaft Wladimir Putins in Richtung einer »gelenkten Demokratie« entwickelt habe. Diese Sorge erwächst aus der Beobachtung verschiedener Tendenzen: der Restauration der Macht des Kreml, der Rezentralisierung der russischen Machtstrukturen, der politischen Marginalisierung gesellschaftlicher Akteure, der zusehends beschränkten Rechtsstaatlichkeit und schließlich der vermehrten Instrumentalisierung russischer Energiekonzerne im Dienste der Absicht, die Nachfolgestaaten der Sowjetunion wieder stärker dem Einfluss Moskaus zu unterwerfen. Die auf diese Beobachtungen gestützte Einschätzung ist Grundlage der – vorsichtig formuliert – distanzierten Russlandpolitik der Bush-Administration seit 2005: Moskau wird im globalen Maßstab mehr und mehr als Rivale betrachtet, dessen Politik den amerikanischen Interessen zuwiderläuft.

Da der Kongress dieses skeptische Urteil der Regierung Bush über die Entwicklung der russischen Außenpolitik unter Präsident Putin teilt, ist er nahezu einhellig mit der Washingtoner Administration solidarisch und eröffnet ihr in der Russlandpolitik fast unbegrenzte Handlungsspielräume.¹ Vor allem der republikanische Senator und Präsidentschaftskandidat John McCain hat immer wieder darauf hingewiesen, dass die Kluft zwischen Russland und dem Westen größer wird, und eine stärkere Konditionalisierung der Beziehungen gefordert. Am bekanntesten ist sein Vorschlag geworden, Russland aus dem Kreis der G-8-Staaten auszuschließen. Weil Moskau die Werte des Westens offenkundig nicht teile, sei es letztlich kein verlässlicher strategischer Partner. Es sei nicht auszuschließen, dass Russland seinen regionalen und globalen Führungsanspruch künftig immer aggressiver geltend mache. Staaten im postsowjetischen Raum, die unter russischen Druck gerieten, sollten daher die Hilfe der Europäischen Union sowie der USA erhalten und an die EU bzw. die Nato angebunden werden.²

Die Vertreter dieser Position fühlen sich durch den russisch-georgischen Krieg im August 2008 bestätigt. So verwundert es nicht, dass diejenigen

¹ Vgl. dazu beispielhaft das Hearing des Auswärtigen Ausschusses des Senats am 29.6.2006, in dem die angesprochene Skepsis gegenüber der Außenpolitik bzw. der innenpolitischen Entwicklung Russlands schon im Titel »Russia: Back to the Future?« deutlich zum Ausdruck kommt: <<http://foreign.senate.gov/hearings/2006/hrg060629a.html>>.

² Dazu McCains Rede »Nato's Future Role in International Peacekeeping« bei der Münchener Sicherheitskonferenz am 4.2.2006, zugänglich über <www.securityconference.de>.

zusätzlich Auftrieb erfahren haben, die die USA und Georgien als strategische Partner in der Auseinandersetzung mit einem imperialen Russland sehen.³ Zwar sei eine begrenzte Kooperation mit Moskau durchaus möglich und teils auch nötig – so die übereinstimmende Ansicht vieler Beobachter –, um bestimmte amerikanische Ordnungsvorstellungen in der internationalen Politik durchzusetzen. Der Gedanke einer auf gemeinsamen Werten basierenden strategischen Partnerschaft mit Russland, den zahlreiche europäische Regierungen hegen, ist der amerikanischen Debatte jedoch fremd geblieben.

Die Vereinigten Staaten hatten Erfolg mit ihrem Ansinnen, die Sitzungen des Nato-Russland-Rates auszusetzen. Ihr entsprechendes Drängen illustriert, dass die USA ihre Auseinandersetzung mit der russischen Politik nicht nur bilateral führen wollen, sondern dafür auch multilaterale Organisationen nutzen werden. Nicht überraschen dürfte daher, wenn Washington die europäischen Verbündeten auch in anderen internationalen Organisationen (beispielsweise G 8, WTO, OSZE) mit dem Anliegen konfrontieren würde, die westliche Russlandpolitik den veränderten Umständen anzupassen. Im Mittelpunkt dürfte dabei die Frage stehen, ob und mit welchen Instrumenten Moskau dauerhaft dazu verpflichtet werden kann, als »verantwortlicher Partner« Europas und der Vereinigten Staaten in den internationalen Beziehungen zu agieren – ein Anspruch, den Präsident Putin immer wieder betont hat. Ziel muss es dabei sein, Russland zu bi- und multilateraler Kooperation mit dem Westen zu veranlassen, ohne zugleich eine internationale Ordnung zu befördern, die auf klar abgesteckten Interessen- und Einflussphären beruht.

Die Verfechter amerikanischer Pläne, Georgien in die Nato aufzunehmen, verweisen einerseits auf die gemeinsame Wertebasis, die das Land mit dem »Westen« teile, und andererseits auf die russische Politik, die als Bedrohung der politischen Souveränität (und nunmehr auch der territorialen Integrität) Georgiens wahrgenommen wird. Interesse Washingtons ist, Tiflis fest in den westlichen Sicherheitsorganisationen zu verankern, den russischen Einfluss im postsowjetischen Raum auf diesem Wege einzuhegen und den eigenen entsprechend zu stärken.

Unterfüttert wird das amerikanische Engagement zugunsten Georgiens zudem durch die Stellung des Landes in der globalen Demokratieförderungsstrategie der Regierung Bush: Die von den Vereinigten Staaten unterstützte »Rosenrevolution« im Jahr 2003 fügt sich paradigmatisch in diese Strategie ein, der zufolge die Ausbreitung der Demokratie eine unerlässliche Voraussetzung für Frieden und Sicherheit in der internationalen Politik ist. Diese Überlegungen haben zuletzt in der Rhetorik der Regierung Bush einen größeren Stellenwert eingenommen als der Gedanke an die Bedeutung Georgiens für den Transit von Erdöl und Erdgas. Allerdings hat sich seit dem Jahresende 2007 eine gewisse Ernüchterung breitgemacht: So hat das gewaltsame Vorgehen der georgischen Sicherheitskräfte gegen Demonstranten im November 2007 auch Washington ver-

³ Vgl. John McCain, »We Are All Georgians«, in: *Wall Street Journal*, 14.8.2008.

anlasst, sehr deutliche Kritik an der Regierung Saakaschwili zu üben, und das US-Außenministerium hat die vorgezogenen Präsidentschaftswahlen am 5. Januar 2008 explizit begrüßt. Nach dem Sieg Saakaschwilis hat die Regierung Bush ebenso wie der Kongress in zahlreichen Äußerungen die Präsidentschaftswahlen zwar als frei und fair gelobt, zugleich aber die Regierung in Tiflis dazu aufgerufen, einen Beitrag zur innenpolitischen Verständigung zu leisten. Einige Beobachter forderten sogar, die amerikanische Unterstützung für einen georgischen Nato-Beitritt an die Bedingung entsprechender Fortschritte zu knüpfen. Dass die amerikanische Georgien-Politik bei näherer Betrachtung differenzierter und facettenreicher ist, als die Rhetorik vermuten ließe, illustrieren auch die unmittelbaren sicherheitspolitischen Hilfsleistungen der Vereinigten Staaten. Zwar unterstützen State Department und Pentagon die georgischen Sicherheitsbehörden mit diversen Programmen. Zwischen 1992 und 2005 summierte sich diese Unterstützung jedoch nur auf insgesamt 380 Millionen US-Dollar – ein Betrag, der vergleichsweise zu gering ist, als dass er einen hervorgehobenen Status Georgiens im amerikanischen Kalkül untermauern würde.

Die innenpolitischen Folgen des russisch-georgischen Konfliktes betreffen den laufenden Präsidentschaftswahlkampf in den USA ganz unmittelbar. Beide politischen Lager haben die georgische Führung rhetorisch unterstützt: Der demokratische Vizepräsidentschaftskandidat Joe Biden hat Mitte August bei seinem Besuch in Georgien die russische Politik scharf verurteilt und den Konflikt als Teil eines fundamentalen westlichen Kampfes zur Förderung von Demokratie und Freiheit interpretiert. Er wählte damit eine ähnliche Rhetorik wie der republikanische Präsidentschaftskandidat John McCain. Allerdings stärkte der russische Vormarsch in Georgien letztlich den republikanischen Kandidaten, der denn auch in allen aktuellen Meinungsumfragen den Abstand zum demokratischen Kandidaten Barack Obama erheblich verringern bzw. in einigen Umfragen sogar seinen Rivalen überholen konnte. Das zuvor schon vorgebrachte Argument, dass McCain über die außenpolitische Erfahrung verfüge, die das Amt erfordere, scheint angesichts der amerikanisch-russischen Spannungen stärker unter den Wählern in der USA zu verfangen, als das bis dahin der Fall war.⁴ McCain hatte den russischen Einmarsch entschiedener verurteilt als Präsident Bush und noch deutlich vehementer als Senator Obama. Einzelne konservative Beobachter hatten Obama daraufhin des »Appeasement« bezichtigt – ein Indiz dafür, dass der Konflikt in den USA nicht zuletzt in historischen Analogien interpretiert wird.

In der Substanz haben die Vereinigten Staaten im Verlauf der Krise eine eher zurückhaltende Politik praktiziert. Zwar hat Außenministerin Rice ebenso wie Vizepräsident Cheney nicht lange gezögert und Tiflis kurz nach Ausbruch der Krise besucht. Eine zentrale Mediatorenrolle, die auch eine Pendeldiplomatie zwischen den Konfliktparteien einbegriffen hätte,

⁴ Vgl. Alister Bull, »McCain: Russia Crisis Highlights Need for Experience«, in: *Washington Post*, 13.8.2008.

haben die USA aber nicht gespielt und anderen Akteuren überlassen. Zwar haben die amerikanischen Streitkräfte das georgische Irak-Kontingent nach Tiflis zurückgefliegen und auf dem Seeweg humanitäre Hilfsgüter geliefert. Weitergehende militärische Unterstützung ist nach allen öffentlich zugänglichen Informationen entgegen der Erwartung der georgischen Führung jedoch ausgeblieben. Präsident Bush hat am 3. September lediglich Finanzhilfen in Höhe von einer Milliarde US-Dollar über einen Zeitraum von mehreren Jahren angekündigt, die der Förderung der georgischen Volkswirtschaft und humanitärer Belange zugutekommen sollen.

Am gravierendsten dürften die Folgen des russischen Verhaltens im Kaukasus-Krieg für die Frage eines georgischen Nato-Beitritts sein: Erste Reaktionen deuten darauf hin, dass die Vereinigten Staaten angesichts eines machtpolitisch selbstbewusster auftretenden Russland erst recht an einer konkreten Perspektive für einen Beitritt Georgiens zur nordatlantischen Allianz festhalten werden. Beide US-Parteien unterstützen einen solchen Schritt eindeutiger als jemals zuvor und drängen auf entsprechende Entscheidungen bereits auf dem Nato-Außenministertreffen im Dezember 2008. Eine europäische Politik, die diesen Schritt in der Hoffnung auf eine andere Position der neuen Regierung in Washington zu verzögern suchte, wird nicht zu dem gewünschten Ergebnis führen. Der russisch-georgische Konflikt hat das Projekt einer georgischen Nato-Mitgliedschaft zumindest in den USA stärker gefördert, als der russischen oder der georgischen Führung klar sein konnte.

Erste Priorität: Das Bündnis zusammenhalten

Frank Kupferschmidt

Die von vielen gehegte Hoffnung, dass sich Russland unter Präsident Medwedew in Richtung größerer Liberalität entwickelt, hat einen Dämpfer erhalten. Die Rivalität im postsowjetischen Raum, eines von mehreren Konfliktfeldern zwischen Russland und der Nato, hat sich signifikant verschärft.¹ Die Nato-Russland-Beziehungen haben mit dem Kaukasus-Krieg einen schweren Rückschlag erlitten. Es ist noch zu früh, darüber zu entscheiden, ob sie völlig neu bewertet werden müssen. Zumindest stellt das russische Verhalten in seiner Disproportionalität eine Zäsur dar und erfordert eine eindeutige Reaktion der Nordatlantischen Allianz. Was bedeutet das Geschehen für deren Binnenbeziehungen, welche Konsequenzen sind für das Verhältnis zu Russland zu ziehen?

Schwierige Konsensbildung

Priorität der Nato muss es sein, das Bündnis in seiner Antwort auf Russlands Vorgehen in Georgien zusammenzuhalten, ohne dabei alle Türen für Moskau zuzuschlagen. Denn wenn wir wissen wollen, um was es Russland geht, welche Gründe es zu seinem Verhalten bewegen, bedarf es der Konsultation außerhalb der Scheinwerfer der Öffentlichkeit und des dabei inszenierten rhetorischen Kräftemessens. Das ist eine schwierige Aufgabe, denn nicht jeder Alliierte teilt diese Auffassung. Der Krieg im Kaukasus hat mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass die Atlantische Allianz längst in divergierende Interessengruppen zerfallen ist. Sie hat Mühe, aus den unterschiedlichen, von historischen Erfahrungen und Ängsten geprägten Vorstellungen ihrer Alt- und Neumitglieder einen belastungsfähigen Konsens zu schmieden.

Die mittelosteuropäischen Nato-Mitglieder – die baltischen Staaten, Polen und Tschechien – hegen aufgrund der Erfahrungen ihrer jüngeren Geschichte tiefes Misstrauen gegen den übermächtigen Nachbarn Russland. Sie stehen deshalb schon seit längerem der Kooperation im Nato-Russland-Rat sehr skeptisch gegenüber und suchen Unterstützung vor allem bei den USA und Großbritannien. Dass Polen die Nato-Mitgliedschaft mit einer bilateralen Beistandsklausel der USA unterlegt und den Vertrag über die Stationierung amerikanischer Abwehrraketen auf polnischem Boden nach langen Diskussionen unerwartet schnell unterzeichnet hat, sind Belege für den Verlust an Vertrauen in rasche Hilfe durch das Bünd-

¹ Zu den Konfliktfeldern siehe Hannes Adomeit/Frank Kupferschmidt, *Russland und die Nato. Krise verwalten oder Potentiale entwickeln?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2008 (SWP-Studie 10/2008), S. 15–23.

nis. Wenn sich dieser Trend fortsetzt, sind die Glaubwürdigkeit und Funktionsfähigkeit der Nato insgesamt in Frage gestellt. Zunehmend unruhig scheint auch Norwegen zu werden, das in der Barentssee und der Arktis mit russischen Ansprüchen konfrontiert ist. Auf der anderen Seite des Spektrums versuchen Deutschland und Frankreich mehr als alle anderen, Russland über die Einbindung in westliche Strukturen dabei zu unterstützen, sich zu einem verlässlichen Partner zu entwickeln. Sie konnten dafür bislang mit der Zustimmung von fünf bis sechs weiteren Mitgliedern rechnen. Doch ist es überhaupt Russlands Absicht, einen solchen Weg zu beschreiten, wenn er Moskaus großrussische Ansprüche beschränken würde? Nach der Intervention im Kaukasus muss daran gezweifelt werden. Vor diesem Hintergrund würde das bedingungslose Festhalten an der bisherigen deutschen Politik gegenüber Russland dazu führen, dass die sich bedroht fühlenden Mitglieder ihr Vertrauen in die Schutzfunktion des Bündnisses zunehmend verlieren und weiteren Bedarf für eine Diskussion über die politische Ausrichtung anmelden. Die Nato-Anrainer des Schwarzen Meeres wiederum scheinen das Geschehen im Kaukasus, trotz ihrer geographischen Nähe, eher als regionales Problem zu betrachten. Der Türkei könnte dabei eine neue, bedeutende Rolle zuwachsen.

In den Debatten über das neue Strategische Konzept des Bündnisses dürfte das Thema der kollektiven Verteidigung, der Artikel 5 des Nato-Vertrages, nach dem Geschehenen wieder eine größere Rolle spielen. Außerdem scheint der Versuch, in Moskau Akzeptanz für die Nato-Erweiterung an Russlands Peripherie zu finden, mit noch größeren Schwierigkeiten behaftet, wenn nicht gar aussichtslos zu sein. Die Atlantische Allianz muss ihre Aufnahmeversprechen notfalls auch gegen russische Opposition einlösen. Zudem ist es notwendig, ernsthafter als bisher über den Umgang mit den Staaten des postsowjetischen Raumes zu diskutieren. Das Bündnis darf keine Erwartungen wecken, die es nicht erfüllen kann oder will.

Nach dem Versagen der europäischen Sicherheitsstrukturen in der Kaukasus-Krise müssen die Nato-Staaten außerdem darüber nachdenken, wie sie auf die veränderte Situation längerfristig reagieren sollen. Sind Organisationen wie die OSZE möglicherweise nicht mehr in der Lage, die Aufgaben zu erfüllen, für die sie in einem völlig anderen politischen Umfeld geschaffen wurden? Welche Ergänzungen des Instrumentariums sind denkbar und sinnvoll? Das sind notwendige Fragen, die bei der Diskussion über ein neues Strategisches Konzept der Allianz eine wichtige Rolle spielen werden.

Der Kreml hat sein Ziel bereits benannt: Er möchte eine neue gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur geschaffen sehen, wie Präsident Medwedew im Juni in Berlin erklärte. Allerdings sind bisher keine Einzelheiten bekannt. Für den Westen insgesamt und Europa insbesondere muss die Einbindung der USA, Kanadas und der Nato weiterhin gewährleistet sein. Denn ohne den transatlantischen Verbund, ohne die Abstimmung mit den USA wird die EU zu wenig Gewicht auf die Waage bringen. Die statusbewusste Regierung in Moskau ist an gleicher Augenhöhe mit Washington interessiert, weniger an der Vergleichbarkeit mit London, Paris, Berlin

oder gar Brüssel. Dabei täuscht sich der Kreml angesichts der gigantischen Dollar- und Euro-Zuflüsse aus dem Energiesektor über die wirkliche Lage des eigenen Landes und dessen Zukunftsperspektive. Eine schrumpfende Bevölkerung, Modernisierungsdefizite, unzureichende Infrastrukturinvestitionen und fehlende Wirtschaftsreformen bergen erhebliche Risiken.

Es ist ein Faktum, dass Russland und die Nato-Mitglieder sich gegenseitig brauchen, um drängende internationale Probleme zu lösen. Diese reichen von der Verhinderung einer Nuklearbewaffnung Irans über die Terrorismusbekämpfung, die Stabilisierung Afghanistans bis zu neuen Rüstungskontrollinitiativen. Europa ist zusätzlich angewiesen auf russische Energieträger und Russland auf die Deviseneinnahmen aus deren Export sowie auf europäische Hilfe und Know-how, um die Modernisierung seiner Wirtschaft voranzutreiben. Gerade weil eine erhebliche gegenseitige Abhängigkeit besteht, sollte die Nato ihre Kritik klar äußern und entschiedener auftreten.

Nato nicht Konfliktpartei

Über Antworten auf Russlands Vorgehen in Georgien muss sehr sorgfältig nachgedacht werden. Dabei sind immer auch mögliche Moskauer Reaktionen zu bedenken, die negative Auswirkungen für die Nato haben könnten. Die vorläufige Aussetzung der Sitzungen des Nato-Russland-Rates gibt ein mehrdeutiges Signal, denn sie vermindert die Gesprächskontakte ausgerechnet in einer Phase, wo sie am nötigsten sind. Hier ist die EU in die Bresche gesprungen. Die Nato Response Force und AWACS nach Georgien zu schicken, wie von einigen Bündnispartnern diskutiert wurde, wäre wenig sinnvoll gewesen, weil dies eskalierend gewirkt und zur unmittelbaren Konfrontation mit Russland geführt hätte. Das Bündnis ist in diesem Konflikt trotz einiger offener Fragen zum genauen Hergang zwar parteilich, aber nicht Konfliktpartei. Einschränkungen der militärischen Zusammenarbeit wären am leichtesten zu bewerkstelligen, zumal die russischen Streitkräfte am meisten von ihr profitieren und die Nato-Mitgliedstaaten den Löwenanteil finanziert haben. Weiterhin könnte geprüft werden, ob man die Arbeitsmöglichkeiten der russischen Verbindungselemente bei der Nato einschränken sollte. Allerdings würde das wahrscheinlich negative Konsequenzen für die Militärmission der Nato in Moskau haben.

Um das Gesicht zu wahren, versucht die Moskauer Regierung, weiteren Nato-Reaktionen zuvorzukommen, indem sie ihrerseits die Kooperation teilweise einfriert und die These vertritt, die Atlantische Allianz sei an der Zusammenarbeit mehr interessiert als Russland und profitiere auch stärker davon. Offenbar geht es der Russischen Föderation nach dem Ende der Unipolarität darum, in der sich konstituierenden neuen Weltordnung die eigene Position zu behaupten, wenn nicht zu stärken. In diesem Kontext bewertet sie anscheinend eine zu enge Zusammenarbeit mit der Nato und den USA als für die eigenen Interessen nicht länger förderlich. Sie versucht sich daher insbesondere von den USA abzusetzen, die in den letzten

Jahren unter anderem durch den Irak-Krieg international an Ansehen verloren haben. Denn in Wirklichkeit geht es um die Rivalität zwischen Russland und den USA. Außenminister Lawrow hat dies in einem Beitrag für das *Wall Street Journal* am 20. August 2008 bestätigt, in dem er schrieb, die USA müssten sich zwischen Russland und Georgien entscheiden.

Russland und Georgien, die Kontrahenten des Konfliktes, sind beide Mitglieder der Partnerschaft für den Frieden, Russland darüber hinaus Teil des Nato-Russland-Rats in einer im Prinzip privilegierten Position. Diese Einbindung konnte den Konflikt indes nicht verhindern. Die Nato muss nun deutlich erklären, was sie erwartet: von beiden Regierungen, dass sie die Regeln der Vereinten Nationen und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ernst nehmen; von Russland, dem größten europäischen Staat, dass er sich darauf beschränkt, die unmittelbare Gefahr für seine »Staatsbürger« und Friedenstruppen abzuwehren, dass er Bestrafungsaktionen oder die rechtswidrige Besetzung souveräner Staaten ebenso unterlässt wie die Anerkennung einseitiger Sezessionen; von Georgien, das Nato- und EU-Mitglied werden will, dass es nicht mit militärischer Gewalt gegen einen Teil seiner Bürger vorgeht, die es erklärtermaßen im Staatsverband halten will.

Gegen die Entscheidung, Georgien schon im Dezember in den Membership Action Plan aufzunehmen, spricht die Tatsache, dass Präsident Saakaschwili sich dadurch in seinem Verhalten bestätigt fühlen könnte und weitere von ihm heraufbeschworene Konfliktsituationen nicht auszuschließen sind. Denn er hat offenbar die Ratschläge und Warnungen der USA vor einem militärischen Eingreifen in Südossetien ignoriert. Andererseits sollte ihn eine konkretere Beitrittsperspektive auf Wohlverhalten im Sinne der Nato-Prinzipien verpflichten. Ob dies Aussicht auf Erfolg hat, ist zur Zeit schwer zu beurteilen. Entsprechende Vereinbarungen könnten aber geprüft werden. Die von der Nato bereits beschlossene gemeinsame Kommission mit Georgien, Wiederaufbauhilfen und die diplomatische Unterstützung der Forderung nach territorialer Integrität dürften für den Augenblick ausreichen, um der Regierung in Tiflis das fortbestehende Interesse an einem georgischen Beitritt zum Bündnis glaubhaft zu machen.

Auch wenn die Ukraine kurzfristig nicht bedroht scheint, bedarf es eines zusätzlichen Signals, das ihr die Unterstützung durch das Bündnis zusichert. Ein intensivierter politischer Besuchsaustausch, eine rasch einzuberufende Sitzung der Nato-Ukraine-Kommission in Kiew und gezielte Unterstützung bei einer Ausweitung und Beschleunigung von Reform- und Kooperationsvorhaben könnten diese Funktion erfüllen.

Ob es dem Bündnis gelingt, die Ambitionen der neubelebten Großmacht Russland einzuhegen und einen neuen Anlauf zur Partnerschaft unter realistischeren Voraussetzungen als bisher zu nehmen, hängt auch vom russischen Kooperationswillen ab. Auf westlicher Seite ist dafür Einigkeit erforderlich, sind Kompromisse innerhalb des Bündnisses notwendig, so schwer sie auch fallen, um die Mitglieder beieinanderzuhalten. Jede Nato-Reaktion wird nur Aussicht haben, vom Kreml richtig verstanden zu werden, wenn sie ein Signal der Einheit und Entschlossenheit aussendet.

Die Südkaukasuspolitik der EU unter französischer Ratspräsidentschaft: Zwischen Konsultation, Kooperation und Konfrontation

Annegret Bendiek / Daniela Schwarzer

Die positiven Signale des Brüsseler Sondergipfels vom 1. September können nicht über die tiefgreifenden Probleme europäischer Außen- und Sicherheitspolitik hinwegtäuschen. Die Reaktion der Europäischen Union auf die Krise im Kaukasus Mitte August 2008 liefert in zweierlei Hinsicht Belege für ihre außenpolitische Schwäche: Zum einen zeigt sie, dass die 27 EU-Staaten keine gemeinsame Position haben, wie die EU gegenüber den Konfliktparteien, insbesondere Russland auftreten sollte. Zum zweiten enthüllt die Krise die Unzulänglichkeiten der EU im Bereich der Konfliktprävention (vgl. Kasten, S. 41).

Die Beziehungen der EU zu Russland sind vom Spannungsverhältnis zwischen mittel- und osteuropäischen Sicherheitsinteressen und westeuropäischer Energiepolitik geprägt. Während Frankreich, Deutschland und Italien nicht zuletzt aufgrund ihrer Abhängigkeit von russischen Energielieferungen eher eine moderate Position in den Beziehungen zu Russland einnehmen, sehen einige mittel- und osteuropäische Staaten – allen voran Polen, Tschechien und die baltischen Länder, aber auch Schweden – in der Krise im Kaukasus eine unmittelbare Bedrohung für ihre eigene Sicherheit und fordern daher, wie auch Großbritannien als außenpolitischer Verbündeter der USA, dass die EU härter gegen Russland vorgeht.

Diese unterschiedlichen Präferenzen schlagen sich auch in der Herangehensweise an die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) nieder, in der politische Großprojekte wie die von Paris initiierte Mittelmeerunion und der polnisch-schwedische Vorschlag zur vertieften Kooperation mit den östlichen Nachbarn der EU unverbunden nebeneinanderstehen. Auch bleibt ungeklärt, wie die östliche Partnerschaft mit der Nördlichen Dimension zwischen EU, Russland, Norwegen und Island vereint werden soll. Mit Bezug auf den Georgien-Konflikt aber wiegt noch schwerer, dass die EU bislang keine erfolgreichen Instrumente zur Prävention von Konflikten in der östlichen Nachbarschaft der EU entwickelt hat. Auch der polnisch-schwedische Vorstoß zur Vertiefung enthält in dieser Hinsicht keine zukunftsweisenden Vorschläge, wie die geplante multilaterale Kooperation der EU mit Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldova und der Ukraine die bereits bestehenden EU-Russland-Beziehungen konstruktiv ergänzen könnte.

Trotz der Interessendivergenz innerhalb der EU und der Vielzahl ungeklärter Fragen konnte Frankreich in seiner Rolle als EU-Ratspräsident zunächst einen kleinen, aber doch sichtbaren Beitrag zur vorläufigen Deeskalation des Konflikts leisten. Dabei positionierte der amtierende Ratspräsident Nicolas Sarkozy die EU als bis dahin einzigen Vermittler in dem Konflikt, noch bevor die Nato ihre 26 Außenminister am 19. August zu

einem Krisentreffen versammelte, zudem in einer Phase, als die USA keinerlei Anstalten machten, eine aktive Vermittlungsrolle zu übernehmen. Sarkozy half durch seine Besuche in Moskau und Tiflis am 12. August 2008 den Konfliktparteien dabei, ein Waffenstillstandsabkommen auszuhandeln. Russland willigte ein, am 18. August 2008 mit dem Abzug seiner Truppen aus dem Landesinneren Georgiens zu beginnen.

Sarkozys kurzfristig anberaumte Besuche in Georgien und Russland waren in dieser Form zunächst die einzige kurzfristige Antwort der EU auf die Krise im Kaukasus. Zwar gab es im Vorfeld der Reisen deutsch-französische und EU-weite Konsultationen, aber keine gemeinsame EU-Position. So kritisierten einzelne EU-Partner nicht nur die Reise des französischen Ratspräsidenten an sich, sondern auch die Inhalte des von ihm vermittelten Friedensplans. Litauen beispielsweise monierte unmittelbar nach der französischen Initiative, dass eine Garantie der territorialen Integrität Georgiens fehle. Der öffentlich ausgetragene Streit über außenpolitische Initiativen der EU untergrub in bekannter Manier die Glaubwürdigkeit der Union.

Nach den Ereignissen in Georgien und der Positionierung der EU als einziger Vermittler in dem Konflikt sehen sich die EU-Staaten nunmehr gezwungen, ihre bisherige Politik im Südkaukasus zu überdenken. Wichtigste Variable dabei ist der künftige Umgang mit Russland. Drei alternative, nahezu idealtypische Handlungsrichtungen bieten sich der EU.

1. Innereuropäische Konsensfindung und Konsultation mit Russland

Die jüngste Demonstration militärischer Stärke und die Beanspruchung von Gestaltungsmacht in benachbarten Territorien durch Russland hat die Divergenzen zwischen denjenigen Staaten, die in der EU einen konfrontativeren Kurs gegenüber Russland fordern, und denjenigen, die auf Kooperation setzen, eindeutig verstärkt. Unstrittig war von Anfang an lediglich die direkte Unterstützung von Flüchtlingen und Vertriebenen in Georgien. Die Europäische Kommission bzw. ECHO (European Community Humanitarian Office) hat im August sechs Millionen Euro für humanitäre Hilfsmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Einzelne Mitgliedstaaten ergänzten die Hilfeleistungen um weitere neun Millionen Euro. Sie liefern Hilfsgüter wie Trinkwasser, Nahrungsmittel und provisorische Unterbringungen.

Auf dem vom französischen Ratspräsidenten einberufenen Sondertreffen des Europäischen Rats am 1. September 2008 zeigten die Mitgliedstaaten vorerst Einigkeit und verabschiedeten elf Punkte zum weiteren Vorgehen gegenüber Russland und Georgien. Hervorzuheben sind folgende Punkte: Die EU rügte Russlands Politik gegenüber Georgien als »inakzeptabel«, weil damit Georgiens territoriale Integrität verletzt und seine Freiheit bei der Wahl eines Bündnisses eingeschränkt würde. Die Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland wurden bis auf weiteres vertagt. Die Gespräche sollen nur dann wiederaufgenommen werden, wenn Russland sich bis Mitte Oktober aus

Kerngeorgien zurückgezogen hat. Die EU will über die Vehikel der Vereinten Nationen und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Kaukasus präsent bleiben. Darüber hinaus wird geprüft, ob und wie im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) eine Beobachtermission zur Überwachung des Waffenstillstandsabkommens eingerichtet werden soll. Die EU will Georgien weiterhin humanitär und mit Wiederaufbauhilfe unterstützen. Neben einer Geberkonferenz und Gesprächen über eine Freihandelszone sind auch Visa-Erleichterungen für georgische Staatsbürger bei der Einreise in die EU geplant.

Dabei ist jedoch nicht auszuschließen, dass Russland seine neue Großmachtpolitik zur Wiederherstellung alter Einflussphären fortsetzen wird und im Zuge dessen neuerlich Interessendivergenzen zwischen den EU-Ländern auftreten. Die amtierende Ratspräsidentschaft sollte versuchen, dafür Sorge zu tragen, dass eine Kleingruppe von EU-Staaten mit möglichst divergenten russlandpolitischen Positionen als Konsensbildner wirkt. Als Kern einer solchen Gruppe bietet sich nach der Erweiterungsrunde von 2004 das Weimarer Dreieck an, das ergänzt werden könnte durch Großbritannien und die Frankreich nachfolgenden EU-Ratspräsidentschaften, Schweden und die Tschechische Republik. Die Chance besteht durchaus, dass Deutschland, Frankreich und Polen gemeinsam mit ausgewählten anderen Partnern zu einem EU-intern tragbaren außenpolitischen Konsens über die Russlandpolitik finden, zumal Polens Ministerpräsident Tusk und Außenminister Sikorski auf Europa als Mittel der polnischen Außenpolitik setzen. Sie haben die Beziehungen ihres Landes zur Bundesrepublik entspannt und waren vor dem Kaukasus-Krieg im Begriff, auch mit Russland in einen Dialog einzutreten.

Gleichzeitig sollte gerade wegen der Verschiebung der Verhandlungen über das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen darauf geachtet werden, dass der Dialog mit Russland nicht abbricht. Konsultationen einzelner EU-Staaten und der EU insgesamt mit Russland sind notwendig, damit die Distanz zwischen beiden Seiten nicht so groß wird, dass sie sich später nur noch schwer überwinden lässt – eine Tendenz, die unter anderem durch das harte Vorgehen der USA forciert wird. Die innerhalb der EU, aber auch mit Russland zu behandelnden Konfliktthemen liegen auf der Hand: Sie reichen – neben dem Umgang mit der akuten Krise im Kaukasus – von der einseitigen Anerkennung des Kosovo durch die EU über den Aufbau des Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien bis hin zur gemeinsamen Energiepolitik im Nachbarschaftsraum.

2. Kooperation mit Russland

Einigen EU-Mitgliedstaaten ist daran gelegen, bestehende Beziehungen zu Russland zu erhalten oder sogar auszubauen. Beweggrund dafür ist – neben der Abhängigkeit von russischen Energieträgern und anderen wirtschaftlichen Interessen – die Überzeugung, dass kein einziges entscheidendes Problem in der Weltpolitik und insbesondere nicht in Russlands Nach-

barschaft ohne Russland zu lösen ist. Die Europäische Kommission betonte in diesem Sinne in ihrer Mitteilung über die Stärkung der ENP vom Dezember 2006, dass ein Zustand dauerhaften Friedens im Nachbarschaftsraum nur mit Beteiligung Russlands erreichbar sei. Als nach eigenem Selbstverständnis »globaler Akteur« lehnte Russland eine Integration in die ENP jedoch ab. Alternativ einigte es sich mit der EU auf eine »strategische Partnerschaft«, die sich in »vier Räumen« auswirken soll: einem Gemeinsamen Wirtschaftsraum, einem Gemeinsamen Raum der inneren sowie der äußeren Sicherheit und einem Gemeinsamen Forschungs-, Bildungs- und Kulturraum.

Trotz der Krise im Südkaukasus und der Interessendivergenzen in der EU in Bezug auf Russland könnten einige europäische Kernstaaten verstärkt den Dialog mit Russland suchen, um einer Isolation des Landes vorzubeugen. Deutschland, Frankreich, die Beneluxländer sowie Italien könnten die Verhandlungen über einen Vertrag für eine strategische Partnerschaft weiterführen, der das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ablösen soll. Ein zentrales Projekt dieser Partnerschaft könnte die anvisierte Entwicklung eines gemeinsamen Gesamteuropäischen Raums »Äußere Sicherheit« sein. Ein Kooperationskurs gegenüber Russland würde anfänglich sicher nur bei wenigen EU-Mitgliedstaaten auf Zustimmung stoßen. Er lässt sich sinnvoll aber nur steuern, wenn ihn grundsätzlich alle EU-Mitglieder mittragen. Die »Neueuropäer« werden die Tatsache anerkennen müssen, dass ohne Beteiligung Russlands drängende internationale Probleme nicht gelöst werden können.

Ziel einer kooperativen Politik gegenüber Russland muss es sein, neue Rüstungsspiralen in Europa zu verhindern, gemeinsam globale und regionale Probleme zu meistern, seien es harte Sicherheitsrisiken wie die Atomrüstung Irans oder weiche Risiken wie die organisierte Kriminalität. Voraussetzung für den Erfolg einer solchen Politik wäre, dass Russland bereit ist, in seinem Vorgehen in der östlichen Nachbarschaft der EU die Interessen der Union zu berücksichtigen.

3. Konfrontationskurs gegenüber Moskau

Einige der im Jahr 2004 der EU beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten verfolgen Russland gegenüber einen Konfrontationskurs. So hat Polen die Aushandlung eines neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens der EU mit Russland verzögert. Der polnisch-russische Konflikt eskalierte, als Russland die Energielieferungen nach Europa einschränkte und ein Importverbot für polnisches Fleisch verhängte. Zwei Wochen nach Beginn der militärischen Auseinandersetzung in Georgien unterzeichnete Polen überdies den bereits seit Monaten verhandelten Vertrag mit den USA über die Stationierung von Abfangraketen auf seinem Territorium, die Teil des US-Raketenabwehrschirms sind. Die Ukraine hat in diesem Kontext Washington die Nutzung seines Raketenfrühwarnsystems angeboten.

Initiativen der EU im Kaukasus

Seit den neunziger Jahren bemüht sich die EU, die südkaukasischen und zentralasiatischen Staaten über zwei TACIS-Subprogramme – TRACECA (Transport Corridor Europe Caucasus Asia) und INOGATE (Interstate Oil and Gas to Europe) – in ein überregionales Transport- bzw. Energienetzwerk einzubinden. Im Juli 1999 traten die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU mit den drei Staaten des Südkaukasus in Kraft. Sie sollen Armenien, Aserbaidschan und Georgien die allmähliche Annäherung an einen umfassenderen Kooperationsraum in Europa und in den Nachbargebieten ermöglichen. Vier Jahre später wurde die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ins Leben gerufen, um die Beziehungen der EU zu ihren Nachbarländern im Südosten auf der Grundlage gemeinsamer politischer Werte und wirtschaftlicher Interessen auszubauen.

Die EU legt Wert darauf zu betonen, dass zwischen der ENP und dem EU-Erweiterungsprozess strikt unterschieden werden muss. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die verspätete Einbeziehung der drei Südkaukasusstaaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien in die ENP, die erst nach einem Protest des Europäischen Parlaments erfolgte. Gleichzeitig wurde das Amt des EU-Sonderbeauftragten (derzeit: der schwedische Diplomat Peter Semneby) für den Südkaukasus geschaffen. Aufgrund der verspäteten Aufnahme der drei Länder in die ENP verzögerte sich auch die Erstellung der entsprechenden nationalen Aktionspläne, die erst 2006 mit einer Laufzeit von fünf Jahren in Kraft traten.

Als im Jahr 2005 eine 150 Personen umfassende OSZE-Mission unter russischer Führung an der russisch-georgischen Grenze auslief, bat Georgien die EU darum, die Grenzmission zu übernehmen. Die EU entsandte daraufhin ein Team, das den EU-Sonderbeauftragten in Georgien bei Grenzschutzmaßnahmen unterstützen sollte. Im Januar 2007 unterbreitete eine von der EU entsandte Fact-finding-Mission Vorschläge zur Verbesserung der EU-Politik vor Ort. Weitergehende Vorschläge wie eine stärkere Unterstützung der Zivilgesellschaft, die Eröffnung von EU-Informationsbüros und die Entsendung von EU-Polizeimissionen nach Abchasien und Südossetien ließen sich in der EU-27 politisch nicht durchsetzen.

Die EU ist eingebunden in das Economic Rehabilitation Programme (ERP) der OSZE und besitzt einen Beobachterstatus bei der Gemischten Kontrollkommission für den Südossetienkonflikt. In der Minsker Gruppe, die sich um die Regelung des Berg-Karabach-Konflikts bemüht, und bei den Freunden der Vereinten Nationen für Georgien (Abchasien-Konflikt) sind nur einzelne EU-Mitgliedstaaten vertreten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien). Deutschland ist als Koordinator der Freundesgruppe des Generalsekretärs der Vereinten Nationen (UN) intensiv um Vermittlung einer Lösung für den Konflikt um die abtrünnige georgische Republik Abchasien bemüht. Bundesaußenminister Steinmeier reiste deshalb nach Georgien, in die Region Abchasien und nach Russland, um gemeinsam mit den betroffenen Parteien nach Vorschlägen für eine für alle akzeptable Lösung zu suchen. Deutschland konnte mit seiner Verhandlungsinitiative im Juli 2008 keinen Durchbruch bei den Friedensverhandlungen zwischen den Konfliktparteien erzielen.

Als der Konflikt in Georgien im August eskalierte, forderten die mittel- und osteuropäischen Staaten, unterstützt durch Großbritannien und Schweden, die Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland und die gewährten Visa-Erleichterungen auszusetzen. Überdies wurden weitere Sanktionen angeregt, wie die Verweigerung einer Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO), der Ausschluss aus der G 8, das Einfrieren russischer Bankkonten oder der Boykott der olympischen Winterspiele, die 2014 in der russischen Stadt Sotschi 2014 stattfinden werden. Eine schnelle Aufnahme Georgiens und der Ukraine in die Nato wird seit dem Nato-Gipfel im Frühjahr 2008 von einigen Neueuropäern wie Polen favorisiert.

Die Gipfelergebnisse vom 1. September zeigen, dass Polen und die baltischen Staaten durchaus in der Lage sind, die Russlandpolitik der EU in ihrem Sinne zu beeinflussen. Angesichts der anhaltenden Spannungen in Georgien besteht eine der Moderationsaufgaben der französischen Ratspräsidentschaft darin, innerhalb der EU den Befürchtungen Gehör und Akzeptanz zu verschaffen, die die Mittel- und Osteuropäer gegenüber Russland hegen, gleichzeitig aber zu verhindern, dass eine Konfrontationspolitik einzelner Staaten die Handlungsoptionen der EU insgesamt einschränkt. Zwar ließe sich mit einer härteren Gangart gegenüber Russland kurzfristig der politische Druck auf Moskau erhöhen. Langfristig wäre aber eine Politik der Konfrontation für die gesamteuropäische Sicherheit kontraproduktiv. Weil die außen- und sicherheitspolitischen Interessen in der EU-27 divergieren und es den mittel- und osteuropäischen Staaten auch nicht gelingen wird, die »Alteuropäer« daran zu hindern, sich mittelfristig mit Russland zu arrangieren, droht der EU überdies intern ein dauerhafter und vertiefter Riss.

Anhang

Chronologie des russisch-georgischen Konflikts (3.4. bis 3.9.2008)

Phase 1: Eskalation (3.4. bis 7.8.2008)

3. April	Auf dem Nato-Gipfel in Bukarest wird der Ukraine und Georgien eine Beitrittsperspektive zugebilligt, ein Zeitplan für die Beitrittsverhandlungen wird jedoch nicht festgelegt.
16. April	Russlands Präsident Putin gibt den russischen Behörden die Anweisung, quasi-offizielle Beziehungen zu den abtrünnigen georgischen Provinzen Abchasien und Südossetien aufzunehmen. Georgien sieht in diesem Akt einen Bruch des Völkerrechts.
20. April	Eine russische Mig-29 soll über Abchasien ein unbemanntes georgisches Aufklärungsflugzeug abgeschossen haben. Russland bestreitet, damit etwas zu tun zu haben. Die georgische Version wird später durch einen Bericht der UN bestätigt.
29. April	Russland entsendet Truppenverstärkung nach Abchasien, angeblich um georgische Angriffspläne zu vereiteln. Die Nato beschuldigt am nächsten Tag die russische Führung, die Spannungen mit Georgien zu schüren.
4. Mai	Abchasische Stellen teilen mit, sie hätten über dem von ihnen kontrollierten Territorium zwei georgische Aufklärungsdrohnen abgeschossen. Georgien bestreitet, dass solche Flüge stattgefunden haben.
6. Mai	Georgien erklärt, die Stationierung weiterer russischer Truppen in Abchasien habe einen möglichen Krieg »sehr nahe« gerückt.
30. Mai	Georgien gibt an, es habe die Flüge unbemannter Aufklärungsflugzeuge über Abchasien eingestellt, behalte sich aber das Recht vor, sie wieder aufzunehmen.
31. Mai	Putin, jetzt Premierminister, sagt, er unterstütze einen georgischen Vorschlag, der die Autonomie, aber nicht die volle Unabhängigkeit Abchasiens vorsieht. Russland entsendet im Mai zusätzliche Soldaten (ca. 500 Fallschirmjäger) nach Südossetien. Außerdem werden Eisenbahntruppen in Stärke von 400 Mann nach Abchasien verlegt. Sie sollen eine Bahnstrecke südlich von Zuchumi ausbessern.
4. Juli	Bei Schusswechseln in der Grenzregion zwischen Südossetien und Georgien werden drei Personen getötet. Da es sich nach südossetischen Angaben um einen georgischen Angriff handelt, ruft Südossetien zur »Generalmobilmachung« auf. Die Regierung in Tiflis erklärt, lediglich auf einen Rebellenangriff reagiert zu haben. Russland bezichtigt Georgien einer »absichtlichen Aggression«.

5. Juli	Russlands Präsident Dmitrij Medwedew fordert Georgiens Präsidenten Michail Saakaschwili nachdrücklich auf, die Spannungen in den abtrünnigen Regionen Georgiens nicht weiter anzuheizen.
8. Juli	Russische Kampffjets dringen in den georgischen Luftraum über Südossetien ein. Nach den Worten der russischen Führung soll die Mission dazu dienen, »die heißen Köpfe in Tiflis abzukühlen«.
9. Juli	Russland und Georgien werfen sich gegenseitig vor, mit Kampfflugzeugen in den Luftraum des anderen eingedrungen zu sein.
10. Juli	Georgien ruft seinen Botschafter aus Moskau zurück.
15. Juli	Russland führt an der Grenze zu Georgien das Manöver »Kaukasus 2008« durch. Die russische Seite bezeichnet dies als Training für »spezielle Friedensoperationen«. Gleichzeitig führen georgische Truppen eine militärische Übung durch, an der auch 1000 US-Soldaten beteiligt sind.
17. Juli	Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier reist nach Georgien, Abchasien und Russland, um für eine deutsche Friedensinitiative zu werben, trifft aber auf starke Vorbehalte. Deutschland hat derzeit den Vorsitz in der sogenannten UN-Freundesgruppe für Georgien.
21. Juli	Südossetien wirft den georgischen Streitkräften vor, vier Angehörige der Volksgruppe entführt zu haben. Laut Tiflis handelt es sich um die Festnahme mutmaßlicher Drogenhändler.
25. Juli	Bei einem Autobombenanschlag in Südossetien wird ein Mensch getötet.
1. August	Nach Angaben der südossetischen Regierung sterben sechs Menschen durch georgischen Beschuss. Die georgische Regierung erklärt, die Aggression sei von südossetischer Seite ausgegangen.
2. August	Georgischen Angaben zufolge greifen Südosseten sechs unter georgischer Kontrolle stehende Städte in Südossetien an.
3. August	Russland warnt vor einem Konflikt »großen Ausmaßes«.
5. August	Der russische Sondergesandte Juri Popow erklärt, wenn die Situation weiter eskaliere, werde Russland nicht abseits stehen. Georgien und Südossetien vereinbaren für den 7. August erste direkte Gespräche. Die Gespräche werden jedoch abgesagt.
16:30–17:50	Schusswechsel zwischen den Ortschaften Chetagurowo und Awnewi unter Einsatz von Infanteriewaffen und Schützenpanzern.
18:00–19:00	Feuergefecht zwischen den Dörfern Ubiati und Chetagurowo auf der einen und Awnewi und Nuli auf der anderen Seite, wobei Waffen unterschiedlichen Kalibers, unter anderem Granatwerfer, zum Einsatz kommen.
23:40	Kämpfe bei der Ortschaft Sarabuki zwischen der georgischen und der ossetischen Seite unter Einsatz von Infanteriewaffen und Granatwerfern. Die georgische Seite eröffnete das Feuer von Schützenpanzern aus. Unter Beschuss genommen wurden die Dörfer Sarabuki und Dmenisi, einschließlich der Posten der russischen Friedenstruppen. Die ossetische Seite setzte daraufhin Minenwerfer und großkalibrige Waffen ein.

6. August	
00:20	Bei der Ortschaft Kere setzt die georgische Seite Artilleriegeschütze ein.
01:20–03:40	Erneute Schießereien bei dem Dorf Prisi mit Infanteriewaffen und Granatwerfern.
03:50	Einstellung der Feuergefechte zwischen den Konfliktparteien.
06:35	Die Beobachtungsposten der Friedensstreitkräfte verzeichnen einen heftigen Schusswechsel in den südlichen und südöstlichen Außenbezirken von Zchinwali.
	Im Laufe des Tages werden in den genannten Bezirken kurze Feuergefechte verzeichnet. In der Nacht vom 6. auf den 7. August werden von den Beobachtungsposten der Friedensstreitkräfte acht Flüge von Flugkörpern beobachtet, davon fünf Flüge georgischer Su-25-Flugzeuge aus Richtung Süden (Stadt Gori) nach Norden zur Ortschaft Dshawa.
7. August	
	Der Sondergesandte des russischen Außenministeriums und Ko-Leiter der Gemeinsamen Kontrollmission für das Gebiet Südossetien, Juri Popow, scheitert mit dem Versuch, Gespräche zwischen der nicht anerkannten südossetischen Regierung und Georgien in Gang zu bringen.
11:00	Von georgischer Seite werden Angriffe südossetischer Kräfte auf die Dörfer Nuli, Awnewi und Wanati gemeldet.
14:00	Georgischen Angaben zufolge führen südossetische Kräfte massive Angriffe auf den georgischen Stützpunkt in Awnewi durch.
14:30	Das georgische Militär verlegt Feldhaubitzen und Panzerartillerie an die administrative Grenze zu Südossetien.
15:45	Die Gruppe der von Georgien gestellten Militärbeobachter verlässt unter Berufung auf eine Anordnung ihrer Führung den Standort des vereinigten Stabes der Friedenstruppen und die Beobachtungsposten, auf denen vereinbarungsgemäß die Anwesenheit von Militärbeobachtern Georgiens vorgesehen ist.
15:50	Die Ortschaft Chetagurowo wird von georgisch kontrolliertem Territorium aus unter heftiges Artilleriefeuer genommen.
19:10	Georgiens Präsident Saakaschwili bietet in einer Fernsehansprache Zchinwali Friedensverhandlungen an. Die Ansprache wird auf mehreren Fernsehkanälen von Tiflis gesendet. Georgischen Angaben zufolge bietet Präsident Saakaschwili Südossetien die Garantie einer Autonomie nach »europäischem Standard« an, mit Russland als Garantiemacht.
22:30	Die südossetische Führung greift, nach georgischen Informationen, von Georgien kontrollierte Dörfer an.
23:30	Dem georgischen Außenministerium zufolge liegen alle georgischen Stellungen um Zchinwali unter dem Beschuss südossetischer Kräfte.

Phase 2: Militärische Konfrontation (8. bis 12.8.2008)

8. August

- | | |
|-------|--|
| 00:10 | Georgische Truppen belegen Zchinwali mit Artilleriefeuer. Fünf georgische Su-25 greifen im Bezirk Tkwereti an. Zahlreiche Opfer in der Zivilbevölkerung. |
| 9:45 | Russland bombardiert zivile und militärische Ziele im georgischen Kernland. |
| 10:00 | Der südossetische Präsident Eduard Kokoity teilt mit, dass in den Außenbezirken von Zchinwali gekämpft wird. In der Stadt sind Brände ausgebrochen. |
| 11:00 | Der Sicherheitsrat von Südossetien richtet ein »Hilfersuchen« an Russland. |
| 14:00 | Nach Informationen des georgischen Außenministeriums nehmen georgische Militärkräfte Zchinwali ein. |
| 15:00 | Georgien ruft einen dreistündigen Waffenstillstand aus, um einen »humanitären Korridor« zu schaffen. |
| 15:30 | Dmitrij Medwedew erklärt, Russland werde es nicht zulassen, dass seine Staatsbürger in Südossetien ungestraft getötet werden. |
| 16:00 | Das Verteidigungsministerium Russlands gibt bekannt, dass zur Unterstützung der russischen Friedenstruppen Verstärkung nach Südossetien entsandt worden sei. Eine Kolonne russischer gepanzerter Fahrzeuge rückt in Zchinwali ein. Saakaschwili erklärt, sein Land befinde sich mit Russland im Krieg. |
| 16:30 | Der ständige Vertreter Russlands bei der Nato, Dmitrij Rogosin, schickt eine Note an alle Vertretungen der Nato-Mitgliedsländer in Brüssel, in der vor einer weiteren Unterstützung für Saakaschwili gewarnt wird. |
| | Die Kämpfe dauern für den Rest des Tages und die Nacht über an. Im Laufe des Tages sind ca. 10 000 russische Soldaten durch den Roki-Tunnel nach Südossetien verlegt worden. Weitere 7000 bis 10 000 russische Soldaten werden an der georgisch-abchasischen Grenze stationiert. Das Flaggschiff der Schwarzmeerflotte, der Kreuzer »Moskau«, patrouilliert vor der georgischen Küste. |

9. August

- | | |
|-------|---|
| 00:00 | In Georgien wird der Empfang russischer Fernsehsender gestört. Russland setzt den Luftverkehr mit Georgien aus. |
| 00:14 | Eduard Kokoity teilt mit, in Zchinwali seien bis zu 1400 Personen umgekommen. Diese Angaben werden von Human Rights Watch in der Folge nicht bestätigt. Der Pressedienst der russischen Landstreitkräfte meldet: 12 Angehörige der russischen Friedenstruppen getötet, 50 verletzt. |
| 00:50 | Nach zwei Sitzungen des UN-Sicherheitsrates zu der Situation in Georgien am 8. August beschuldigt der russische Vertreter bei der UNO, Vitalij Tschurkin, mehrere Mitglieder des Sicherheitsrats der Nachsicht gegenüber Georgien. |

- 02:02 Russische Kampfflugzeuge bombardieren den Hafen Poti und die georgische Militärbasis Senaki. Es gibt Tote und Verletzte.
- 03:18 Condoleezza Rice appelliert an Russland, die territoriale Integrität Georgiens zu wahren.
- 04:55 Der Pressedienst der russischen Landstreitkräfte meldet, dass russische Truppen in der Nacht das Feuer auf georgische Stellungen eröffnet haben. Auch weiterhin, so heißt es, werden Versuche, Zchinwali zu beschießen, durch Feuer beantwortet werden.
- 11:13 Die russische Luftwaffe wirft Bomben über dem Militärflugplatz Kopitnari in der Stadt Kutaisi ab. Die örtliche Bevölkerung, so heißt es, sei evakuiert.
- 11:30 In Zchinwali treffen Einheiten der 76. Pskower Luftlandedivision ein. Die Stadt ist vollständig von georgischen Truppen geräumt.
- 16:55 Die Luftstreitkräfte, die Abchasien unterstützen, bombardieren georgische Truppen in der Kodori-Schlucht.
- 19:00 Die Nachrichtenagentur Reuters meldet unter Berufung auf Vertreter Georgiens, 129 georgische Soldaten und Offiziere seien getötet und 748 verletzt.

10. August

- 00:11 Die EU appelliert an Georgien und Russland, die Kampfhandlungen in Südossetien einzustellen.
- 03:00 Vertreter Südossetiens geben bekannt, im Verlauf der Kämpfe seien ein georgischer Bomber und 12 Panzer vernichtet worden.
- 09:06 Der Menschenrechtsbeauftragte der Russischen Föderation, Wladimir Lukin, schlägt vor, ein internationales Tribunal zur Bestrafung derjenigen einzurichten, die den Befehl zur Zerstörung Zchinwalis gegeben haben.
- 11:20 Einheiten der russischen Schwarzmeerflotte nähern sich der Küste Georgiens.
- 17:53 Ukrainische Stellen warnen, dass den Schiffen der Schwarzmeerflotte die Rückkehr nach Sewastopol verweigert werden könne.
- 18:45 Medwedew beauftragt das Ermittlungskomitee bei der Staatsanwaltschaft, Beweise für Völkermord in Südossetien zu sammeln.
- 22:30 Russische Marineeinheiten versenken ein georgisches Motorboot, das sich ihnen genähert hat.

11. August

- 00:26 In Abchasien treffen russische Luftlandetruppen ein.
- 07:00 Die georgische Armee setzt die Beschießung der russischen Militärstellungen bei Zchinwali fort.
- 11:50 Bei einem Treffen mit dem ukrainischen Außenminister Ogrysko dankt Saakaschwili der Ukraine für ihre »klare und ausgewogene Position«.
- 13:42 Das Innenministerium von Südossetien meldet die Sprengung des Kechw-Kanals in Zchinwali durch die georgische Seite. Keller werden überflutet.
- 18:20 Sechs georgische Kampfhubschrauber greifen Ziele in der Umgebung von Zchinwali an.

19:55	Der Sekretär des nationalen Sicherheitsrats von Georgien, Kacha Lomaja, sagt, russische Truppen hätten die Stadt Gori besetzt.
21:17	Das Verteidigungsministerium Russlands dementiert Meldungen über die Besetzung von Gori.
22:25	Erklärung des russischen Verteidigungsministeriums: »Wir planen nicht, in Richtung Tiflis vorzurücken«.
12. August	
03:59	US-Präsident Bush erklärt, »der Einmarsch Russlands in Georgien widerspricht den uns gegebenen Zusicherungen, dass Russlands Ziele sich darauf beschränken, den Zustand, der vor Beginn der Kampfhandlungen in Südossetien herrschte, wiederherzustellen«.
13:20	Medwedew erklärt die Operation zur Friedenserzwingung in Südossetien für beendet und weist das russische Militär an, Herde von gewalttätigem Widerstand in der Konfliktzone zu vernichten.

Phase 3: Internationale Krise und Ansätze eines Konfliktmanagements (12.8. bis 3.9.2008)

12. August	
16:40	Saakaschwili kündigt auf einer Kundgebung den Austritt Georgiens aus der GUS an.
18:13	Die Mitglieder des Nato-Rats erklären auf ihrer Sitzung ihre Unterstützung für Georgien und verurteilen die »unverhältnismäßige« Gewaltanwendung durch Russland.
18:21	Medwedew und Sarkozy einigen sich auf eine Regelung des Südossetien-Konflikts auf der Basis eines Sechs-Punkte-Plans. Im Laufe des Tages dringen, nach georgischen Angaben, russische Streitkräfte in Zugdidi und den Hafen von Poti ein.
13. August	Die Präsidenten Polens, der Ukraine, Estlands und Litauens sowie der Regierungschef Lettlands demonstrieren auf einer Kundgebung in Tiflis ihre Unterstützung für Georgien. Auf Initiative der USA wird ein internationales Manöver mit Beteiligung russischer Schiffe abgesagt. Saakaschwili erklärt sich zu einer Beilegung des Konflikts auf der Basis des zwischen Medwedew und Sarkozy ausgehandelten Sechs-Punkte-Plans bereit, sieht aber in einzelnen Fragen noch Klärungsbedarf. Das amerikanische Repräsentantenhaus fordert Russland auf, seine Truppen umgehend aus Georgien abzuziehen. Russland weist georgische Berichte zurück, laut denen russische Truppen Gori und andere georgische Städte besetzt halten. Der russische Außenminister Sergej Lawrow gibt seinerseits an, dass die verbliebenen Truppen lediglich zur Sicherheit der Bevölkerung zurückgelassene Munition und Artilleriegeschosse entschärfen sollen.

13. August	US-Außenministerin Condoleezza Rice fliegt nach Tiflis. Sie beschuldigt Russland, den Waffenstillstand zu verletzen, und droht, Russland international zu isolieren.
14. August	Die international nicht anerkannten Republiken Abchasien und Südossetien stimmen einer Waffenruhe zu. Deren Präsidenten Kokoity (Südossetien) und Bagapsch (Abchasien) unterzeichnen den Sechs-Punkte-Plan. Medwedew sichert beiden zu, »jede Entscheidung der Völker Abchasiens und Südossetiens über den Status ihrer Republiken zu unterstützen«. Georgien beschließt seinen Austritt aus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS).
15. August	Saakaschwili gibt der Nato eine Mitschuld an der Eskalation des Konflikts mit Russland, da diese Georgien in Bukarest keine Beitrittsperspektive gewährt habe: »Russland hat Bukarest als neues München gesehen«. Bundeskanzlerin Merkel trifft in Sotschi ein, um die Lage mit Medwedew zu besprechen. Sie besteht auf der Wahrung der territorialen Integrität Georgiens und Anerkennung der Legitimität der demokratisch gewählten Regierung Georgiens. Medwedew nennt auf der anschließenden Pressekonferenz Russland den Garanten der Sicherheit im Kaukasus und beruft sich dabei auf das Mandat zur Friedenssicherung.
16. August	Vertreter von SPD, CDU/CSU und FDP schließen eine baldige Mitgliedschaft Georgiens in der Nato aus, halten aber auf lange Sicht an einer solchen Perspektive fest. Russland unterzeichnet den Sechs-Punkte-Plan, verweist aber darauf, dass »zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen nötig sind, bevor es seine Truppen aus Georgien zurückziehen kann«.
17. August	Bei ihrem Besuch in Tiflis fordert Bundeskanzlerin Merkel die vollständige Einstellung aller Kampfhandlungen.
19. August	Das Außerordentliche Treffen des Nato-Rates auf Außenminister-ebene in Brüssel erörtert die Zukunft der Beziehungen Nato-Russland. Der Rat verurteilt das russische Vorgehen in Georgien, bewertet die Gewaltanwendung durch Russland als »unangemessen« und unterstreicht die »territoriale Integrität Georgiens«. Angesichts der Situation setzt der Rat die Tätigkeit des Nato-Russland-Rats vorläufig aus. Russlands Nato-Botschafter Rogosin erklärt, der Abzug der russischen Truppen aus Georgien habe begonnen, brauche aber seine Zeit. In Südossetien würden die Friedenstruppen bleiben. Der britische Außenminister Miliband nennt Russlands Vorgehen in Georgien völkerrechtswidrig und äußert Zweifel an der Verlässlichkeit Russlands als Partner auf der internationalen Bühne. Georgien gestattet 20 Beobachtern der OSZE die Einreise in die an Südossetien grenzenden Landesteile.

19. August	Der russische Außenminister Lawrow erklärt, Russland werde aus der Haltung der Nato zu Georgien Konsequenzen ziehen, »business as usual« könne es kaum noch geben.
22. August	Russland erklärt, dass es seine Truppen (abgesehen von den Friedensträften) vollständig aus Georgien abgezogen und damit die Forderungen des Sechs-Punkte-Planes erfüllt habe.
26. August	Präsident Medwedew folgt dem Vorschlag der beiden Häuser des russischen Parlaments und erkennt offiziell die Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens an. Bundeskanzlerin Angela Merkel bezeichnet Russlands Anerkennung der Gebiete als nicht akzeptabel. Das russische Außenministerium warnt vor einer Wiederaufrüstung Georgiens durch westliche Lieferungen. Eine Wiederbewaffnung Georgiens könne zu »neuen Abenteuern führen«.
27. August	Der russische Außenminister Sergej Lawrow erklärt, dass Russland zum Abzug der Truppen aus der »Sicherheitszone« bereit sei, wenn es eine verlässliche internationale Kontrolle gäbe.
28. August	Das georgische Parlament verabschiedet eine Resolution, in der Abchasien und Südossetien zu besetzten Gebieten erklärt werden und der Abbruch der diplomatischen Beziehungen mit Russland gefordert wird.
1. September	Georgien fordert unter Berufung auf die Vereinbarung von 2003 über Friedenstruppen in Abchasien den Abzug sämtlicher Friedenstruppen aus diesem Gebiet. Auf dem EU-Sondergipfel zur Kaukasus-Krise wird die Anerkennung Abchasiens und Südossetiens durch Russland scharf verurteilt. Die EU erklärt, sie sei bereit, sich an der Konfliktlösung »auch durch Präsenz vor Ort« zu beteiligen. Die Gespräche über das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit Russland werden ausgesetzt, solange russische Truppen sich auf georgischem Boden befinden. Georgien wird Hilfe für den Wiederaufbau auch der Gebiete Abchasien und Südossetien angeboten.
2. September	Russland erklärt sich zu Gesprächen über die Ersetzung der russischen Truppen in der »Sicherheitszone« durch internationale Kräfte bereit.
3. September	Russland schließt seine Botschaft und sein Konsulat in Tiflis.

Zusammengestellt von Bernd Bentlin und Katharina Hoffmann anhand der Informationen russischer, georgischer und internationaler Medien. Widersprüche in den Quellen wurden bewusst nicht beseitigt.

Abkürzungen

AWACS	Airborne Warning and Control System
Blackseafort	Black Sea Naval Cooperation Task Group
BTC	Baku–Tiflis–Ceyhan (Pipeline)
ECHO	European Community Humanitarian Office
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ERP	Economic Rehabilitation Programme (OSZE)
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)
GLONASS	Global'naja Navigacionnaja Sputnikovaja Sistema (Globales Navigations-Satelliten-System)
GPS	Global Positioning System (USA)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
INOGATE	Interstate Oil and Gas Transport to Europe
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
SOZ	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (EU)
TRACECA	Transport Corridor Europe–Caucasus–Asia
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNO	United Nations Organization
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia
WTO	World Trade Organization

Die Autoren

Dr. Annegret Bendiek

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der SWP-Forschungsgruppe
EU-Außenbeziehungen

Dr. Uwe Halbach

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der SWP-Forschungsgruppe
Russland / GUS

Dr. habil. Markus Kaim

ist Leiter der SWP-Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Frank Kupferschmidt

ist freier wissenschaftlicher Mitarbeiter der SWP-Forschungsgruppe
Sicherheitspolitik

Dr. Kai-Olaf Lang

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der SWP-Forschungsgruppe
EU-Integration

Prof. Dr. Rainer Lindner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der SWP-Forschungsgruppe
Russland / GUS

Dr. Andrea Schmitz

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der SWP-Forschungsgruppe
Russland / GUS

Prof. Dr. Hans-Henning Schröder

ist Leiter der SWP-Forschungsgruppe Russland / GUS

Dr. Daniela Schwarzer

ist Leiterin der SWP-Forschungsgruppe EU-Integration

Weitere SWP-Studien und SWP-Aktuells zu Russland, Georgien und dem Kaukasus

(in chronologisch absteigender Reihenfolge)

Susan Stewart

Ein neues EU-Russland-Abkommen.

Sicherheitsfragen dürfen Energiethemen nicht untergeordnet werden

Berlin, Juni 2008 (SWP-Aktuell 59/2008)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5085>

Hans-Henning Schröder

Medwedew ante Portas.

Konturen der neuen russischen Außenpolitik

Berlin, Juni 2008 (SWP-Aktuell 58/2008)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5078>

Uwe Halbach

Politik im Südkaukasus.

Krisen und »doppelte Standards«

Berlin, April 2008 (SWP-Aktuell 31/2008)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4890>

Uwe Halbach

Die Krise in Georgien:

Das Ende der »Rosenrevolution«?

Berlin, November 2007 (SWP-Aktuell 61/2007)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4526>

Uwe Halbach

Russland und Georgien: Konfrontation im Umfeld Europas

Berlin, Juni 2007 (SWP-Aktuell 32/2007)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4099>

Uwe Halbach

Der Kaukasus in neuem Licht.

Die EU und Rußland in ihrer schwierigsten Nachbarschaftsregion

Berlin, November 2005 (SWP-Studie 35/2005)

<www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2576>